

Les Entreprises Économiques des Communes

Étude sur les Régies Municipales

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean TÉTREAU

Président : M. A. MESTRE

<i>Suffragants</i>	{	MM. J. BARTHÉLEMY, G. SCELLE,	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	----------------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

—
1935

**Les Entreprises Économiques
des Communes**

Etude sur les Régies Municipales

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Les Entreprises Économiques des Communes

Étude sur les Régies Municipales

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean TÉTREAU

Président : M. A. MESTRE

<i>Suffragants</i>	{	MM. J. BARTHÉLEMY, G. SCELLE.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	----------------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1935



Introduction

Le droit administratif offre cette particularité qu'il n'est pas contenu dans un code renfermant des principes générateurs et directeurs de droit¹. A la différence du droit civil, du droit commercial ou du droit criminel, il est épars dans une foule de lois, de règlements d'administration publique, de décrets, de telle sorte que, même en réunissant ces différents éléments, il serait difficile d'entreprendre un travail de codification et de réaliser un monument juridique semblable au Code civil. En effet, chacun de ces actes réglementaires ne constitue le plus souvent qu'une application particulière de principes généraux, qui ne sont parfois jamais exprimés et dont on ne trouve que le reflet dans des textes souvent ambigus et extrêmement nombreux.

L'examen de la jurisprudence est donc le seul point qui permette de dégager par des exemples concrets les principes généraux dont il est fait application. Néanmoins, une telle étude est facilement rebutante. La rédaction des arrêts du Conseil d'Etat, si elle est très précise, est en même temps extrêmement laconique. Cette haute juridiction, dans le contentieux de l'annulation par exemple, se borne à déclarer que tel acte est illégal ou que telle autorité administrative « n'a pas excédé ses pouvoirs

1. Cf. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*.

en décidant que... », si bien qu'il est difficile de déterminer la portée de ces arrêts. Le plus souvent, l'étude de chaque cas d'espèce permet seule de dégager le principe qui a inspiré la décision de la juridiction administrative.

Il faut d'ailleurs remarquer que les arrêts ne sont pas en eux-mêmes générateurs de droit. Ils ne sont que l'expression d'une doctrine formelle ou latente qu'ils contribuent à confirmer et à préciser. Le droit n'est pas, en effet, l'exposé aride et mort d'institutions factices ; il participe à la vie du corps social et s'épanouit en pleine réalité. Les décisions de jurisprudence doivent donc être coordonnées et ramenées aux notions plus générales auxquelles elles se subordonnent, car, seule, la règle juridique est susceptible de donner aux institutions publiques, une armature solide.

La difficulté est de savoir où trouver cette règle juridique et un ensemble de principes qui, avec un enchaînement logique embrasse l'universalité des décisions de droit public et administratif. On ne doit pas songer en effet à rattacher, tout au moins d'une manière absolue, le droit public aux principes généraux du droit privé ; on ne peut y trouver tout au plus que des indications. Le droit administratif, en effet, a des principes distincts par leur nature même de ceux du droit privé. On ne saurait donc s'appuyer sur ceux-ci, même en les dépouillant de ce qui les attache spécifiquement au droit privé. Il faudrait les fausser pour les adapter à des situations auxquelles ils ne s'appliquent pas d'une manière exacte. L'Etat et les collectivités ont des modes d'action différents de ceux des individus et il pourrait être dangereux d'étudier les premiers à la lueur des principes qui servent de guide à l'étude des seconds. D'ailleurs, alors que le

droit privé régit les rapports et les situations des individus, le droit public s'attache à l'étude de l'Etat et des collectivités publiques considérés soit en eux-mêmes soit dans leurs rapports avec les individus ; mais ces collectivités n'ont pas d'existence propre ; elles ne sont que par et pour les individus qui les ont créées. C'est donc de la nature de ces êtres moraux qu'on pourra seulement déduire les principes qui devront déterminer leur capacité juridique.

Au seuil de cette étude sur l'activité économique de la commune, il est donc avant tout nécessaire d'analyser la nature même de l'association communale et l'étendue de ses fonctions administratives. L'intervention de la commune dans le domaine économique pour l'exploitation en régie de services à caractère industriel et commercial pose en effet une double question.

La première qu'on pourrait être tenté d'appeler une condition de fond : c'est la légalité de l'exploitation dans le domaine théorique ; la seconde, condition de forme celle-là, consiste à rechercher la possibilité de réaliser dans la pratique une fonction reconnue par ailleurs compatible avec l'action communale. Ce n'est qu'après avoir déterminé la légitimité d'une entreprise économique du groupement communal qu'il conviendra d'examiner dans quelles conditions peut s'opérer l'exploitation des régies. Il est donc indispensable de préciser avant tout, le but et les limites de l'action administrative communale.

Dans certains pays étrangers, le genre d'action de la municipalité est nettement déterminé ; la loi en indique les bornes et son énumération est limitative. Tout ce qui n'est pas expressément permis aux communes leur est défendu. Ainsi, par exemple, en Suisse, alors que les

Cantons jouissent d'une très large autonomie, les Communes sont soumises à une tutelle administrative sévère et ne disposent que d'une liberté extrêmement restreinte.

En France, au contraire, aucune législation positive n'existe pour déterminer les attributions de la Commune et l'on pourrait être tenté de conclure que celles-ci n'ont pas de limites.

La municipalité par son activité mise au service de tous les citoyens devrait pourvoir à ce que chacun puisse jouir de toutes les satisfactions matérielles que procure la richesse : parcs, bibliothèques, musées, éclairage général, moyens de transports, hygiène, alimentation, etc... Ce développement serait indéfini, et il n'y aurait pas lieu de lui fixer à l'avance des formes ou des limites. Mais on peut se demander si une telle conception de l'activité municipale serait bien compatible avec la nature même de l'association communale.

L'examen de la loi municipale ne peut, à ce point de vue, apporter aucune précision puisque aussi bien ce texte se borne à déclarer que le Conseil Municipal « règle par ses délibérations les affaires de la Commune ». Si, d'autre part, la loi du 5 avril 1884 détermine les services qui incombent obligatoirement aux budgets locaux, elle se borne par ailleurs à comprendre les autres sous la dénomination « d'objets d'utilité communale » sans même en donner d'énumération. C'est donc plus que dans la loi, dans l'origine de la Commune, dans sa raison d'être, dans son évolution, qu'il faut rechercher le principe de l'étendue de ses droits.

La Commune, et c'est là une vérité banale, est un groupement naturel avant d'être une circonscription territoriale. A l'origine, c'est un groupement d'intérêts,

une association de familles amenées à s'entendre et à délibérer sur les moyens les plus propres à assurer leur prospérité en même temps que leur sécurité. Mais cette conception serait loin de convenir à la commune moderne. Celle-ci a cessé d'être un groupement économique ; elle n'est pas davantage un groupement d'administration locale ; elle est l'un et l'autre à la fois.

Le rôle économique de la Commune a été prépondérant pendant fort longtemps, si bien que l'on a pu y voir la cause de la conservation de ce groupement. Mais dès les premiers développements du pouvoir central, la Commune a participé à la vie régionale et est entrée dans les rouages de l'administration générale. Elle a ainsi exercé une fraction de la puissance publique qui lui était déléguée par l'Etat. Mais l'augmentation de ses attributions devait marquer par voie de conséquence la fin de sa liberté. L'Etat, en même temps qu'il chargeait les Communes d'une partie de ses attributions, s'est réservé sur les actes de celles-ci, un contrôle et une tutelle dont on voit la manifestation dès 1754, par l'installation d'agents du Roi, les Procureurs Syndics, auprès des administrations locales.

Le caractère d'organe administratif prit alors de plus en plus d'importance et finit par l'emporter. Au moment de la Révolution, l'application des principes de la « souveraineté nationale » et de « l'uniformité » dans l'organisation administrative a marqué la fin de la vie locale. On avait bien représenté à l'Assemblée Constituante que les Communes étaient la base même de l'organisation sociale de l'Etat, que l'Etat était le produit de l'agrégation des Communes et que, par suite, les Communes devaient être intangibles ; elles auraient

tous les droits qui ne leur seraient pas expressément retirés par la Constitution. Mais au nom du principe de la « souveraineté nationale » en qui réside tout pouvoir et de qui les Communes tirent par conséquent leur pouvoir, la Constituante repoussa ces idées ; au lieu d'avoir une existence propre, les Communes ne sont plus qu'une création de l'Etat.

La conception de la Commune, de Royer-Collard d'après laquelle « la Commune est comme la famille, avant l'Etat » et que la loi politique « la trouve mais ne la crée pas », ne correspond plus à la notion de la Commune moderne qui est « administrative, subordonnée, unité élémentaire d'un Etat indivisible »¹.

Dans son double aspect d'organe de l'administration et de personne morale représentant une communauté d'intérêts, la Commune apparaît donc comme soumise au contrôle de l'Etat. Lorsqu'on l'envisage dans son rôle administratif, un tel contrôle semble évident. Mais il paraît également nécessaire, même lorsqu'elle agit comme représentant les intérêts collectifs de ses membres. La Commune ne peut en effet jouir d'une liberté absolue car ses actes de personne privée ont eux aussi une répercussion peut-être lointaine, mais réelle cependant, dans l'Administration centrale. Il n'y a pas une institution qui intéresse la Commune seule et dans laquelle le pays n'a pas ses intérêts. Il n'y a pas d'actes d'une municipalité qui ne soit susceptible de se transmettre de proche en proche jusqu'au centre même du système administratif.

Si par exemple, on envisage une Commune agissant comme propriétaire des biens de son domaine privé,

1. Béquet, *Traité de la Commune*, p. 37.

on pourrait penser que dans l'exercice de son droit de propriété cette Commune a la liberté d'agir à sa guise. Cependant, à la réflexion, on voit que même ainsi, l'action de la Commune ne saurait être complètement libre. L'Etat ne peut permettre à une municipalité de compromettre sa situation financière par une gestion imprudente et de dilapider le patrimoine communal, ce qui aurait pour conséquence de grever les habitants de charges pouvant se répercuter sur plusieurs générations. La ruine d'une Commune est un mal public qui, multiplié, deviendrait une calamité pour l'Etat. De même en ce qui concerne la police municipale, pourtant absolument propre à l'autorité locale, les Communes ne peuvent jouir d'une entière liberté. L'Etat ne peut se désintéresser de la façon dont les Maires exercent leurs pouvoirs de police. De même, encore, l'hygiène locale ne peut être abandonnée à la fantaisie de l'autorité chargée de l'organiser. Et l'Etat a tout à la fois le droit et le devoir de surveiller la salubrité publique.

Le développement de la circulation automobile est encore l'occasion de constater à quel point les mesures prises dans chacune des localités peuvent avoir une répercussion sur le pays tout entier. Réglementation du stationnement, police de la circulation sont autant d'éléments qui, pour n'être que des mesures propres à une localité déterminée n'en influent pas moins sur l'ensemble de l'Etat.

L'exercice par le Maire de ses pouvoirs de police, pas plus que la gestion par la Commune de son domaine privé, ne peut être laissé entièrement libre.

Cette nécessité pour l'Etat de conserver un contrôle sur les pouvoirs toujours plus importants qui appartiennent

nent aux services décentralisés et aux collectivités locales se traduit par un ensemble de mesures qu'on a appelé la tutelle administrative. Cette tutelle qu'on a définie¹ : « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général », se traduit pour les Communes par un ensemble de mesures de contrôle qui s'exerce tant sur le Maire lui-même que sur les décisions du Conseil Municipal, les services communaux et les finances locales.

En ce qui concerne les actes du Maire, ceux-ci sont tout d'abord contrôlés par les sanctions disciplinaires qui peuvent être prises contre lui ou contre ses adjoints. En outre, l'art. 95 de la loi municipale confère à l'autorité supérieure, un droit d'annulation pour les actes pratiquement les plus importants : les arrêtés municipaux de police. Enfin, la loi municipale a prévu l'exercice d'un pouvoir de substitution au profit de l'autorité supérieure lorsque le Maire néglige d'accomplir certains actes et n'obtempère pas à la mise en demeure qui lui en aura été faite.

De même, les délibérations du Conseil Municipal sont soumises à un contrôle, puisque les décisions les plus importantes ne deviennent exécutoires qu'après une approbation de l'autorité supérieure. Cette approbation devait autrefois être expresse, mais le décret du 5 novembre 1926 a généralisé le système de l'approbation tacite qui résulte du silence gardé pendant un certain délai par l'autorité de tutelle.

Une des formes les plus importantes et les plus intéressantes des manifestations de la tutelle administra-

1. Maspetiol et Laroque, *La tutelle administrative*.

tive sur les actes de la Commune réside dans le contrôle exercé sur les services municipaux, contrôle qui porte aussi bien sur la création du service que sur le choix du mode d'exécution de ces services. Le contrôle dans ce cas là est toujours double. Il existe tout d'abord un contrôle administratif exercé par l'autorité chargée d'approuver les décisions du Conseil Municipal. Il existe en second lieu un contrôle juridictionnel : celui qu'exerce le Conseil d'Etat, lorsque, à l'occasion de l'examen du recours pour excès de pouvoir, il doit se prononcer sur la légalité de la décision qui a accordé ou refusé l'approbation de la délibération du Conseil Municipal.

Enfin, les finances communales sont très sévèrement contrôlées et l'autonomie financière de la Commune est assez limitée. L'autorité chargée du règlement du budget dispose de pouvoirs très importants : elle peut modifier les évaluations admises par le Conseil Municipal, inscrire d'office certaines recettes ou les dépenses obligatoires. Si, de plus, l'autorité supérieure n'a pas la faculté d'augmenter les dépenses facultatives, elle peut néanmoins les réduire sauf dans le cas toutefois, où l'équilibre budgétaire serait réalisé sans que la Commune ait fait appel à aucune recette extraordinaire. Enfin, le comptable de la Commune est toujours sous la dépendance de l'autorité supérieure et le compte est soumis à la vérification et au jugement du Conseil de Préfecture ou de la Cour des Comptes, selon l'importance du budget.

Le développement des pouvoirs de l'autorité de tutelle concomittante à l'accroissement de l'importance de l'activité administrative de la Commune n'a pas été un obstacle à une recrudescence du rôle économique

joué par le groupement communal. Il y a là bien au contraire, un accroissement qui se produit parallèlement à l'augmentation de l'activité économique de la Commune de même que l'accroissement de ses fonctions économiques doit être placé à la source des pouvoirs que s'est arrogés l'autorité de tutelle.

L'intensité croissante de la vie urbaine ainsi que l'agrandissement des villes ont provoqué de la part des collectivités communales la municipalisation d'un certain nombre de services et la Commune, groupement économique à son origine, s'est ainsi trouvé amené à jouer un rôle économique de plus en plus important. En même temps que la masse de la population, augmentent la sociabilité de la vie, l'échange des services et les besoins collectifs ; la cité croît extensivement et intensivement. Il en est résulté des besoins de jour en jour plus grands de bien-être et d'hygiène que les collectivités locales se trouvaient appelées à satisfaire. La cité moderne, petite ou grande, est devenue une unité organique, un être collectif au sein duquel se confondent les individus.

Au cours de ce développement et vers la fin du ^{xix}^e siècle, certaines Communes réduites depuis longtemps au rôle de rouages de la machine administrative et ayant perdu le souvenir de leurs libertés ont voulu vivre d'une vie plus intense et ont organisé des entreprises industrielles ou commerciales. Ces initiatives ne trouvaient pas uniquement leur origine dans des considérations toutes économiques, mais elles étaient également la manifestation d'une tendance politique qu'on a appelée « le socialisme municipal ». Cependant, en dehors de toute idée politique, les besoins toujours plus

grands créés par la réunion d'une population toujours plus nombreuse et par l'accroissement concomitant du bien-être et du confort ont amené à peu près fatalement toutes les collectivités publiques : Etat, Départements ou Communes, à intervenir dans le domaine purement économique.

Cette intervention prenait les formes les plus diverses. Parfois elle se manifestait par de simples subventions accordées à telle ou telle catégorie d'entreprise, parfois et dans sa forme extrême, elle consistait en exploitation directe par la collectivité publique d'un service qui, s'il était créé dans un intérêt général, n'en présentait pas moins un caractère nettement industriel ou commercial.

La création de tels services pose un ensemble de problèmes qui peut se présenter sous un triple aspect.

Dans le domaine politique, tout d'abord, l'exploitation par les collectivités d'entreprises qui étaient autrefois l'apanage des seuls individus est un moyen de réalisation pratique des doctrines collectivistes. La question de l'accroissement et de la limitation du nombre et de la nature de ces exploitations est une traduction de la lutte des tendances collectivistes contre l'individualisme. Un gouvernement ne peut donc se désintéresser des répercussions politiques que peuvent avoir ces créations de services publics industriels.

Au point de vue économique également l'institution d'exploitation par les collectivités d'entreprises dont le caractère commercial est sinon primordial, du moins très important, peut exercer une répercussion sur la situation du pays tout entier.

Enfin, au point de vue purement administratif la création de Régies municipales pose également un certain

nombre de problèmes. On peut tout d'abord se demander dans quelle mesure une pareille intervention est compatible avec la fonction administrative, ou si au contraire, elle n'excède pas le cadre des attributions de la Commune. Lorsque la légalité de ces services sera reconnue, il faudra encore examiner quelle pourrait être leur réglementation pour réaliser l'équilibre entre les intérêts de l'ensemble des habitants de la Commune et de l'Etat et les intérêts, plus modestes mais tout aussi réels cependant, du service municipal.

C'est ce seul examen de l'aspect administratif du problème posé par les Régies municipales qui fera l'objet de cette étude.

Dans une première partie, nous examinerons très rapidement de quelle manière la jurisprudence, en se prononçant sur la légalité des entreprises communales a concilié les intérêts particuliers et le principe de la liberté du commerce et de l'industrie avec les nécessités de fait qui imposaient parfois l'action de la collectivité communale et la reconnaissance de pouvoirs économiques que la Commune tient de son origine même.

Dans une seconde partie, il nous faudra examiner les réformes qui ont été inspirées au législateur tant sous l'influence des doctrines politiques que sous l'empire des faits et de la volonté manifestée toujours d'une manière plus forte par les Communes de jouer un rôle au point de vue économique. Nous serons ainsi appelés à faire l'analyse des décrets du 5 novembre et 28 décembre 1926 par lesquels le Gouvernement, usant des pouvoirs qui lui ont été confiés par le législateur a entendu régler la question des Régies municipales.

Cet examen nous amènera à faire un exposé, purement

objectif d'ailleurs, de la réglementation qui a été instituée par le Règlement d'Administration Publique du 17 février 1930.

Enfin, il faudra dans une troisième partie, examiner l'interprétation donnée par la jurisprudence aux réformes législatives et réglementaires, ce qui nous amènera tout d'abord à étudier la question de la légalité des décrets du 5 novembre et du 28 décembre 1926.

Cette question de légalité étant résolue, nous verrons comment, tout en maintenant le principe du caractère exceptionnel de ces entreprises, les Communes sont autorisées à exploiter en régie des services à caractère industriel ou commercial. La jurisprudence a su concilier la rigueur de ce principe avec les intérêts des membres de la collectivité communale et les tendances nettement manifestées, aussi bien par le législateur que par l'Administration et les Communes elles-mêmes, en faveur d'une augmentation des pouvoirs reconnus au groupement communal.

Première Partie

**Les Régies Municipales
avant le décret du 5 novembre 1926**

CHAPITRE PREMIER

LES RÉGIES MUNICIPALES POSITION DU PROBLÈME EN FAIT ET EN DROIT

Le problème des Régies communales s'est posé dès la fin du *xix*^e siècle. La Commune telle qu'elle était organisée par la loi municipale du 5 avril 1884 ne correspondait plus une vingtaine d'années plus tard aux nécessités de fait que la vie sociale avait révélées.

Il fallut admettre en certains domaines l'intervention de la Commune ; il fallut surtout l'autoriser à se mêler à une activité industrielle et commerciale dont le législateur de 1884 n'avait pas prévu l'inéluctable nécessité.

En effet, la Commune, dans la loi du 5 avril 1884, dans le corps de nos lois administratives et civiles est dotée de la personnalité morale. Cette personnalité qui remonte fort loin est conservée même en droit civil par les art. 910, 937, 2.101, 2.227 du Code civil.

La Commune comporte un patrimoine et une responsabilité pécuniaires ; elle a enfin sous sa direction des services communaux. Certains de ces services comme celui de la police municipale sont placés sous l'autorité exclusive du Maire ; il en est d'autres qui sont à la fois sous l'autorité du Conseil municipal et du Maire.

D'ailleurs, la plupart des services prévus par la loi du 5 avril 1884 sont nécessaires à la vie même de la collectivité communale, tels que le service de l'état civil, celui de l'Instruction Primaire et beaucoup d'autres qui sont, en réalité, des services d'Etat plus que des services communaux.

Quelques services, comme celui des services vicinaux de grande et de moyenne communication, celui de l'Assistance Médicale gratuite et celui de l'Assistance aux Vieillards, sont départementaux. Mais, dans les grandes villes, par une sorte d'impérieuse nécessité qui gagne maintenant jusqu'aux plus simples bourgades, l'évolution économique et sociale moderne a obligé les organismes collectifs à prévoir l'institution en régie de services destinés à satisfaire les intérêts matériels ou moraux de la population.

Ces services, tels que celui de l'eau, de l'éclairage, du balayage, des halles et marchés couverts, des transports, ont pu dans certains cas être concédés, mais il n'en demeure pas moins que la collectivité intéressée dans l'hypothèse même où elle ne veut pas assumer elle-même la charge de régir directement ces organisations, a conservé néanmoins, sur ces concessions un droit de contrôle, se manifestant sous la forme d'une véritable immixtion permanente dans leur fonctionnement intérieur.

Mais des organismes de cette nature, à raison même des moyens mis en œuvre et des buts qu'ils se proposent, se trouvent obligés d'épouser les formes d'une entreprise industrielle ou commerciale et d'employer dans l'exercice de leur activité des méthodes, un matériel, un personnel, une comptabilité se rapprochant bien plus

de ceux d'une maison de commerce ou d'une société privée que de ceux d'une administration publique, d'où une contradiction entre les principes et les faits.

Les principes veulent, en effet, que les collectivités publiques s'inspirent avant toute chose, lorsqu'elles organisent des services publics, d'une idée de police ou d'une nécessité publique. Cette restriction même pose des limites à leur activité. Elle interdit en principe, aux collectivités publiques de créer des services qui auraient pour seul but de produire, selon l'expression de M. Hauriou « de la richesse économique » car, la richesse n'est pas un besoin public, mais un besoin privé.

Il viendra peut-être une époque où les règles administratives en cette matière feront l'objet d'une modification ; on peut concevoir que dans un siècle futur, la création d'une richesse publique soit considérée comme l'un des buts des organismes collectifs, mais tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. L'activité d'une Commune doit s'arrêter là où pour elle commencerait à apparaître l'idée de profit ou de lucre. Mais, cependant, cette limite apportée aux initiatives communales n'empêche pas les organismes collectifs de veiller à la satisfaction d'intérêts généraux qui semblent se rattacher au fonctionnement d'un service public qui par son essence fait partie des attributions normales de la Commune.

Tels sont les principes, mais les faits sont venus élargir singulièrement le cadre dans lequel le législateur avait pensé au début qu'ils auraient dû s'appliquer.

Le domaine administratif n'est pas tellement séparé des conditions sociales économiques d'une époque, que ces conditions ne finissent à un moment donné par forcer le cadre même des lois administratives. C'est le

phénomène qui s'est produit une fois de plus en matière de Régies municipales à caractère industriel ou commercial.

Le développement de l'industrie privée, l'essor des sciences expérimentales au cours de la fin du *xix*^e siècle et du début du *xx*^e, toute une floraison d'idées et de besoins nouveaux ont fait que les Communes n'ont pu demeurer plus longtemps à l'écart des exigences manifestées par une population réclamant tous les jours davantage, avec une insistance accrue, des satisfactions matérielles nouvelles.

Il n'est point difficile de citer des exemples : Le développement de la science médicale et des lois de l'hygiène ont fait que les municipalités n'ont pu demeurer plus longtemps étrangères aux préoccupations destinées à sauvegarder la santé publique des habitants ; le développement des transports et des moyens de communication a également dans certaines Communes, obligé les organismes municipaux à s'intéresser à cet important problème ; l'éclairage, l'eau, la circulation et la distribution des richesses, l'approvisionnement et le ravitaillement des Communes, la fabrication de certaines denrées essentielles à la vie, que la carence des entreprises privées n'arrivait pas à fournir à la population, ont également constitué des raisons impérieuses d'intervention de la Commune dans un domaine nettement industriel ou commercial que le législateur avait paru lui interdire.

Les hypothèses dans lesquelles la Commune a été amenée par le souci même des intérêts, sont trop nombreuses pour qu'il soit possible de les citer toutes, tout au long de cet ouvrage. On verra, dans de nombreuses

espèces, des situations très différentes les unes des autres, où, cependant, l'administration communale a été amenée sous l'empire de considérations multiples à élargir les frontières de son intervention.

Aux considérations économiques et sociales, au besoin d'assurer des transports mieux conçus, un ravitaillement mieux organisé, une hygiène plus étudiée, un enseignement plus rationnel qui ont amené les Communes à instituer de nombreuses Régies municipales, sont venues s'ajouter également des considérations politiques, qui, dans certains cas, sont venues renforcer la volonté d'intervention des organismes municipaux dans le domaine économique.

La mise en régie de certains services publics, est apparue à beaucoup d'égards, comme un véritable acheminement vers ce que l'on a appelé, le socialisme municipal.

En effet, créer des transports municipaux, des boucheries, des buanderies, des boulangeries municipales, établir des organismes d'achat ou de vente sous l'égide de la Commune, n'est-ce point aboutir, en définitive, à une sorte de collectivisation locale de certaines branches du commerce ou de l'industrie ? Et cette collectivisation peut elle-même être considérée comme une sorte d'acheminement vers une synthèse plus générale qui serait un collectivisme d'Etat, groupant en un ensemble cohérent et centralisé, les organismes municipaux.

La création des Régies municipales et leur extension a donc été considérée, au point de vue social, comme une nouvelle victoire du collectif contre l'individuel, de la communauté contre le particulier, de la propriété de tous contre la propriété d'un seul. Qu'il s'agisse d'un service de gaz ou d'électricité, d'un réseau ferroviaire

d'intérêt local, d'une entreprise de transports, d'une boucherie ou d'une boulangerie municipales, il est certain qu'il n'est pas possible de considérer ces entreprises comme autre chose qu'une véritable propriété de la Commune.

Sans doute, en de nombreux cas, ces institutions communales ne sont-elles permises que dans l'hypothèse où la carence des particuliers ou l'exagération de leurs prétentions, en ont rendu l'institution nécessaire. Mais il est également des hypothèses où cet intérêt apparaît moins nettement et où les Régies communales ont été créées, sans même qu'on eût laissé aux initiatives privées, le loisir de s'exercer.

Au point de vue économique, la main mise des collectivités sur des domaines, qui normalement eussent été réservés au commerce et à l'industrie privée, a sans doute présenté l'avantage de doter les entreprises créées de toute l'autorité de leurs créateurs municipaux, mais il n'est pas dit qu'au point de vue de leur fonctionnement intérieur, de leurs conditions d'exploitation et de leurs avantages économiques, les initiatives privées n'eussent pas souvent fait mieux.

Ce fut aux juges administratifs qu'incomba de tout temps, avant et après même les décrets de 1926, le rôle délicat de tracer des frontières à l'activité municipale de plus en plus étendue.

Ces frontières se sont élargies tous les jours, mais la barrière qu'elles constituent tout en étant susceptible d'être reculée, a néanmoins l'avantage de retarder un essor qui, pour être trop rapide, ne manquerait pas d'être néfaste.

Les juges administratifs eurent, dès l'origine de leur

jurisprudence en matière de Régies municipales à se préoccuper à la fois d'un fondement légal et de nécessités de fait sur lesquels pouvait s'appuyer l'institution de régies à caractère industriel ou commercial. Les nécessités ont évolué avec le temps. On trouvera dans le corps même de l'ouvrage, la doctrine du Conseil d'Etat et les changements successifs qui lui ont été apportés. En ce qui concerne le fondement légal de ces décisions, autrement dit les textes sur lesquels le Conseil d'Etat pouvait s'appuyer pour admettre la possibilité de créer des Régies municipales, il paraît nécessaire d'indiquer brièvement l'argumentation donnée par les partisans d'un développement dans le domaine économique de l'activité communale.

Les décrets de 1926 sont venus donner à la jurisprudence postérieure à cette époque, un fondement tel qu'il n'aurait peut être pas été nécessaire de chercher dans la loi municipale de 1884 la permission pour les Communes de créer des Régies.

Mais avant la promulgation de ces décrets, la question de savoir sur quel fondement légal il était possible de s'appuyer pour trouver dans les textes le principe d'une autorisation législative, a été l'un des problèmes qui ont soulevé le plus de discussions.

Celles-ci il est vrai, ne présentent à l'heure actuelle qu'un intérêt purement historique, mais il n'est pas inutile cependant de les rappeler.

Le texte communément invoqué en matière de Régies municipales, comme étant celui qui autorisait l'institution de ces organismes était l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884. Ce texte déclare en effet que : « Le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune ».

La formule était sans doute des plus générales. Certains l'interprétaient même comme la preuve d'une limitation des pouvoirs du Conseil Municipal aux seules affaires de la Commune, sans qu'il soit possible à ce Conseil d'en créer, en quelque sorte de nouvelles, en instituant de toutes pièces des Régies municipales.

Mais beaucoup plus nombreux étaient ceux qui prétendaient trouver dans l'art. 61 un texte d'ordre général attribuant au Conseil Municipal une compétence très étendue. Cette compétence étendue ne comporte pour eux qu'une seule limite, celle qui résultait de textes précis, interdisant à la Commune d'intervenir dans des domaines spéciaux : tout ce qui n'est pas expressément défendu est permis ; dès lors, toutes les fois qu'une défense n'était pas faite à la Commune, la définition générale contenue dans l'art. 61, lui permettait de régler par une délibération municipale, la question qui lui était soumise.

Un autre texte était également invoqué par les partisans de la capacité illimitée des Communes. C'était l'art. 145 de la loi municipale qui déclarait intangibles, sous certaines conditions, les allocations portées au budget communal pour dépenses facultatives. Ce texte, par une sorte d'*a-contrario*, signifiait à leurs yeux, que la Commune se trouvait autorisée à exercer son activité dans tous les domaines où l'intérêt public paraissait en jeu.

Enfin, le dernier texte auquel on a songé, est l'art. 133-10° qui fait figurer au nombre des ressources communales, le produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices et celui d'autres concessions de la Commune. Ces concessions demeurent d'ailleurs facultatives d'où un argument que n'ont pas manqué de faire valoir les partisans de la régie.

L'art. 133 ne constitue pas, à les entendre, une énumération limitative, mais simplement indicative de la possibilité pour les Communes d'avoir des concessions de toutes sortes.

A la vérité, on doit reconnaître que ces différents textes ne permettent pas de trancher en droit la question de l'étendue et des limites de la capacité communale, car à ces dispositions fragmentaires on pouvait opposer d'autres principes juridiques, ceux-là d'une portée générale et qui restreignaient non pas seulement l'objet de l'exploitation entreprise par la Commune, mais également la forme que pouvait prendre cette exploitation.

Tout d'abord, on pouvait objecter que la Commune n'avait pas la capacité juridique nécessaire pour exercer un commerce ou une industrie et que de telles entreprises étaient contraires au principe de la spécialité des établissements publics.

On invoquait en second lieu, les principes de 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie qui ne seraient plus respectés au cas où une collectivité publique viendrait faire concurrence aux entreprises privées.

La première de ces objections ne semble pas avoir un fondement juridique très solide. Sans doute, la loi ne prévoyait-elle pas expressément l'acte de commerce parmi les manifestations de la vie communale, mais par cela seul que la Commune est une personne du droit public, une personne morale du droit administratif, l'acte de commerce ne doit pas lui être défendu.

La personnalité de la commune n'est sans doute pas complète, indépendante, absolue. Mais si elle est limitée, c'est quant aux matières sur lesquelles elle peut s'exercer et non pas à la forme dans laquelle elle se développera.

Elle est enfermée dans le cercle de sa gestion des biens communaux et de ses fonctions administratives mais pour remplir ces fonctions, rien ne s'oppose à ce qu'elle fasse des actes de commerce. Il n'y a pas incompatibilité entre l'acte de commerce et la puissance publique. L'Etat qui est par excellence la personne de puissance publique exploite un réseau de chemins de fer, fabrique de la porcelaine dans la Manufacture de Sèvres, et la vend en boutiques, etc... Il y aurait quelque illogisme dans l'ostracisme dont on voudrait frapper les Communes¹.

Il n'en est pas de même de la violation de la liberté du commerce et de l'industrie. C'est là l'objection la plus grave que l'on puisse opposer aux partisans du développement de l'initiative municipale, car la gestion par la Commune d'un service purement industriel ou commercial lèse presque nécessairement l'industrie privée.

Mais il faut reconnaître que cette conséquence résulte beaucoup plus des faits que d'une stricte application de principes juridiques. Les droits des particuliers ne peuvent pas *a priori*, être compromis par une exploitation municipale, si la Commune se soumet, comme le particulier, aux lois de la concurrence. Si, en effet, son entreprise est gérée comme une véritable entreprise privée, si les prix de revient sont établis en tenant compte de tous les frais pouvant grever le service et de la même manière que des prix de revient commerciaux, si enfin la Commune entend réaliser par l'exploitation de son service un bénéfice normal, on ne voit pas comment

1. Saussoy, *Des monopoles communaux issus de concessions sur le domaine public*, thèse Paris, 1903. — Pierre Léon, *Le monopole du Gaz*, thèse, Paris, 1901.

une telle exploitation pourrait être plus dangereuse pour les particuliers que la concurrence que chaque industriel subit de la part de ses rivaux.

C'est donc plutôt à raison d'une sorte de défiance vis-à-vis des procédés de gestion employés par les Communes qu'on a pu invoquer contre leurs entreprises, l'entrave qu'elles pourraient apporter à la liberté du commerce et de l'industrie telle qu'elle a été instituée par la loi des 2-17 mars 1791. Il faut d'ailleurs reconnaître que le plus souvent les Communes recherchent par l'exploitation de régies un résultat tout différent de celui d'une entreprise commerciale et que leur exploitation est le plus souvent désintéressée. Cette disparition du bénéfice dans le calcul des prix auxquels la Commune sera à même de fournir ses services aux usagers de la régie est en elle-même la cause de l'interdiction proposée contre les initiatives communales.

Ainsi, il apparaît qu'existant en fait, les entreprises municipales exploitées en régies en dehors des cas où le législateur avait spécialement prévu l'intervention de la Commune ne pouvaient se réclamer d'un fondement juridique solide.

A ces objections d'ordre purement juridique on ajoutait des arguments d'ordre économique en contestant l'aptitude des collectivités communales à l'exercice d'un commerce. Sur ce terrain se sont livrées de nombreuses controverses doctrinales dont les conclusions sont, il faut le reconnaître, aussi incertaines dans un sens que dans l'autre. On a reproché notamment aux personnes publiques la tendance qu'elles manifestent souvent de s'exonérer de leur responsabilité à raison des irrégularités du fonctionnement de l'entreprise qu'elles exploitent.

Il ne faut pas se dissimuler cependant que cet inconvénient n'est pas fatalement inhérent aux régies et que les grandes entreprises cherchent au fur et à mesure de leur développement à abuser de leur omnipotence à l'égard des simples particuliers.

On a également reproché aux régies d'être une cause d'augmentation du nombre des fonctionnaires et des abus qu'entraîne à sa suite le fonctionarisme. Mais il faut bien reconnaître que ces critiques, en admettant qu'elles soient toujours exactes, ne sont pas spéciales aux employés des régies municipales non plus qu'à toute autre espèce de fonctionnaires.

Ce qui peut paraître le plus grave, c'est que dans les entreprises municipales, le Conseil Municipal joue le rôle de Conseil d'Administration. Ceux qui ont nommé les Conseillers Municipaux se sont certainement moins inquiétés de leurs capacités d'administrateurs que de leurs opinions politiques. Par la force des choses et notamment par leur répercussion sur les élections sénatoriales, les élections municipales se font sur le terrain de la politique et ainsi, au hasard des élections, les entreprises industrielles de la Commune pourront prospérer ou périr.

Il est à craindre également que la gestion même du service exploité en régie ne soit rapidement guidée par des considérations de politique locale et que ce point de vue arrive à dominer celui de la bonne marche des services.

Bien que sur le terrain juridique ces motifs d'écarter de toute entreprise industrielle les Communes et les collectivités publiques n'aient pas un fondement solide, puisqu'ils dépendent uniquement de constatations de

faits et qu'ils reposent sur les résultats éventuels d'une exploitation qui n'a pas été encore entreprise, il faut bien reconnaître que ce sont ces considérations qui, le plus souvent, ont entraîné les décisions tant administratives que judiciaires en matière de Régies municipales.

Avant donc les décrets de 1926, la situation des entreprises communales à caractère purement industriel ou commercial se trouvait instable, sans que sur le terrain du droit on ait pu trouver un texte très net qui permette de les absoudre ou de les condamner ; la considération des faits et la défiance manifestée, souvent à juste titre, contre l'aptitude économique des Communes venaient, dans la plupart des cas, entraver l'initiative des collectivités locales.

Il y avait à cela de très graves inconvénients dont le moindre était que le contrôle ne se produisait qu'*a posteriori* dans des cas isolés et fragmentaires et pouvait ne jamais se manifester sur les organismes municipaux qui étaient créés sans avoir jamais affaire avec l'administration supérieure ou avec la juridiction du Conseil d'Etat. Néanmoins, un certain nombre de recours pour excès de pouvoir ont été formés contre les entreprises communales et c'est dans l'examen des arrêts intervenus dans ces différents cas d'espèce que nous nous efforcerons de trouver la doctrine suivie par la Haute Juridiction Administrative.

CHAPITRE II

LES TENDANCES DE LA JURISPRUDENCE AVANT LES DÉCRETS DE 1926

Dès avant la guerre, la jurisprudence eût à connaître de nombreuses espèces dans lesquelles, la validité de Régies municipales déterminées se trouvait soumise à l'examen des juges. Aucun texte ne tranchant d'une manière précise la question de savoir si les Régies municipales devaient être admises ou rejetées, une discussion sévère s'était instaurée, tant en doctrine qu'en jurisprudence. Deux thèses s'affrontaient : partisans et adversaires de la validité des Régies municipales cherchaient en vain dans la loi de 1884, un texte qui pût servir de fondement à leurs théories respectives.

Il convient, avant d'apprécier le mérite de ces deux thèses, d'examiner les solutions admises en jurisprudence. Une première distinction a été faite par le Conseil d'Etat, entre les Régies municipales ayant pour objet de réglementer de véritables monopoles de fait et celles, au contraire, qui, fonctionnant dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée, se trouvaient en concurrence avec les établissements créés par des personnes privées.

§ 1

LES RÉGIES MUNICIPALES EN MATIÈRE DE MONOPOLE
DE FAIT

Certaines entreprises, en raison même de l'activité qu'elles exigent et des moyens qu'elles nécessitent, impliquent, qu'on le veuille ou non, la collaboration indispensable de la collectivité publique.

Toutes les fois que l'entreprise aura par exemple à se servir du domaine public ou qu'elle aura besoin d'avoir recours à des moyens d'action que, seule, l'autorité publique peut lui concéder, il paraissait rationnel, sinon obligatoire, d'admettre la création de Régies municipales. C'est ainsi que, dans les entreprises de distribution d'eau, de gaz, d'énergie électrique, dans celles de nettoyage ou d'enlèvement des immondices, dans celles ayant pour objet l'organisation des transports en commun, la collaboration de la collectivité publique apparaît nécessaire du fait que chacune de ces entreprises se trouve dans l'obligation de se servir du domaine public communal, soit pour traverser ce domaine au moyen de canalisations, soit pour y faire stationner ses véhicules, soit même pour veiller au bon entretien des voies et chemins qui dépendent de ce patrimoine collectif.

En cette matière, ainsi que l'indique M. Félix¹ :

« le principe de la liberté du commerce et de l'industrie
 « proclamé par la loi du 17 mars 1791, se heurte aux droits
 « domaniaux de la commune ou aux pouvoirs de police
 « de la municipalité. Bien que la loi n'eût pas prévu ex-
 « pressément la faculté pour les Communes d'exploiter

1. *L'activité économique des Communes*, t. I, régies municipales.

« elles-mêmes les entreprises de cette nature, il semble, « cependant, qu'il n'y avait aucune raison juridique pour « leur dénier cette faculté ».

En réalité, ce raisonnement se trouve renforcé du fait que les entreprises intéressées ne pouvaient, en aucun cas, se dispenser de l'accord de la Commune. Aussi, celle-ci était-elle tout naturellement amenée en raison même des intérêts qu'elle avait en jeu à étendre sa mainmise sur les entreprises faisant appel à sa collaboration, c'est-à-dire, à transformer ces entreprises en régies ou en concessions strictement contrôlées.

Les Communes ne pouvaient cependant pas agir avec une entière liberté ; un obstacle était mis parfois, même lorsque le service constituait un véritable monopole de fait, aux tendances communales de plus en plus portées à étendre le domaine des Régies municipales.

Cette restriction était apportée par la nécessité d'obtenir la permission de l'autorité supérieure, soit que la tutelle administrative s'exerçât sous la forme d'une approbation du Préfet, soit même qu'elle nécessitât l'intervention d'une déclaration d'utilité publique, soit enfin qu'elle entraînât, pour la Commune, l'obligation de créer des ressources nouvelles au moyen d'impositions inédites nouvellement instaurées. Aussi, l'autorité supérieure a-t-elle conservé jusqu'à la veille même des décrets de 1926, une sorte de contrôle très étendu sur les créations de Régies municipales nouvelles.

Elle usait de ce pouvoir de contrôle pour refuser son autorisation aux entreprises qui lui paraissaient excéder les pouvoirs de la Commune. Les motifs généralement fournis par le Préfet ou l'autorité supérieure pour justifier ce refus était que l'entreprise envisagée présentait

un caractère industriel ou commercial incompatible avec les fonctions de la Commune. C'était là, en réalité, une raison extérieure qui, la plupart du temps, servait à couvrir des raisons d'ordre pratique, économique ou social que le Préfet ne jugeait pas à propos d'énumérer de façon expresse.

Les tendances gouvernementales, en cette matière, se trouvaient assez nettement résumées dans un avis que M. Waldeck-Rousseau, Ministre de l'Intérieur adressait en 1903 au Préfet de la Seine¹ : « D'après la juris-
« prudence administrative, disait le Ministre de l'Inté-
« rieur, les Communes ne devaient pas être autorisées
« à exploiter directement des établissements industriels ;
« de semblables exploitations sont, en effet, exposées aux
« influences des circonstances économiques et à des
« chances incertaines de succès ; elles exigent, par suite,
« des qualités spéciales de vigilance et d'habileté com-
« merciales que les municipalités peuvent ne pas réunir.
« D'un autre côté, les agents municipaux chargés de la
« gérance et de la direction, n'étant pas soumis aux res-
« ponsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs
« des sociétés de commerce, les pertes en cas d'insuccès
« retomberaient à la charge des villes ».

Les motifs ainsi développés par le Ministre de l'Intérieur, ne constituent au surplus qu'une partie des raisons qui, dans la doctrine classique empêchaient l'extension des Régies municipales. Aussi, la jurisprudence du Conseil d'Etat, malgré la nécessité dans certains monopoles de fait d'autoriser les Régies municipales, se montrait-elle des plus réticentes et cette hostilité ou du

1. *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris*, n° du 27 février 1903, p. 869.

moins cette méfiance se retrouve dans un certain nombre d'avis du Conseil d'Etat. C'est ainsi, qu'à propos de la Régie du gaz de Tourcoing¹, de l'institution du Service municipal de vidanges à Lille², de la création du Funiculaire exploité en régie à Belleville³, le Conseil d'Etat se montrait hostile à toute autorisation de créer les Régies précitées.

Cette jurisprudence paraît d'ailleurs, à cet égard assez contradictoire, car, si dans les espèces qui précèdent, le Conseil s'est montré opposé à toute création de Régies, en revanche, il a généralement autorisé les régies de distribution d'eau et, dans certaines hypothèses, lorsque les Communes ne trouvaient pas de concessionnaires ou d'adjudicataires, les régies de gaz ou d'électricité.

La préoccupation dominante, en cette matière, semble avoir été d'éviter aux Communes les aléas et les charges

1. L'avis du Conseil du 7 juillet 1877 à propos de l'emprunt que la Ville de Tourcoing voulait émettre pour la création d'une régie municipale du gaz, résume tous les inconvénients que pourrait présenter une semblable régie et déconseille son institution ; cet avis est ainsi conçu : « Considérant que l'industrie du gaz soumise aux variations du marché, tant pour l'achat des matières premières que pour la vente de ses sous-produits est en outre exposée par son débit dans les centres industriels aux influences des circonstances économiques, et qu'en exigeant, par suite, des conditions de vigilance et d'habileté commerciales, elle comporte des chances incertaines de succès ; que les risques des actes de la commission qui serait chargée de gérer l'usine de Tourcoing ne seraient couverts par aucune des responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce et qu'en cas d'insuccès les pertes en retomberaient à la charge de la ville, que d'autre part, et à supposer même une exploitation toujours fructueuse, les garanties dont les règles administratives ont entouré les marchés et traités passés avec les communes feraient défaut à une entreprise de cette nature, dont les opérations quotidiennement renouvelées échapperaient forcément au contrôle de l'autorité supérieure ; qu'il serait à craindre que, pour éviter les pertes ou pour avoir des gains, une ville transformée en entrepreneur d'éclairage ne fut amenée à négliger les services auxquels elle devrait pourvoir ou à exagérer le prix des abonnements, éventualité d'autant plus fâcheuse que les conditions techniques de la canalisation du gaz paraissent admettre difficilement la possibilité de la concurrence ».

2. Avis du Conseil d'Etat du 15 mars 1900.

3. Avis du Conseil d'Etat du 27 février 1887.

d'un commerce ou d'une industrie dans lesquels les prix de revient et les frais généraux seraient trop élevés. L'une des raisons qui a fait que les régies de distribution d'eau ont été rapidement autorisées, c'est que, précisément en cette matière, l'eau était un produit qui ne présentait pas pour les Communes une grosse dépense d'achat ; de même en matière de régies de gaz ou d'électricité, le Conseil d'Etat a été plus favorable à l'autorisation de ces régies lorsque l'exploitation projetée n'entraînait pas de grosses charges pour la Commune¹.

Si l'on devait dégager les principes de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de Régies municipales lorsque ces régies avaient pour but d'exploiter un véritable monopole de fait, on aboutirait, à notre avis, aux constatations suivantes :

1^o Le Conseil d'Etat se montrait, dans ses arrêts, résolument hostile aux tentatives industrielles ou commerciales des Communes ; il rappelle, à maintes reprises, la règle classique de l'incapacité des Communes, en matière de commerce ou d'industrie.

2^o Cette incapacité se trouve renforcée du fait que non seulement le commerce et l'industrie n'entrent pas dans les fonctions habituelles des personnes publiques, mais qu'en outre l'exercice de l'activité industrielle ou commerciale est de nature à entraîner des charges financières qui grèveraient le budget des villes.

3^o Dans certaines hypothèses, cependant où les nécessités de fait imposent la création d'une régie pour

1. Discours de M. Paul Strauss au Sénat, séance du 21 février 1905, *Débats parlementaires*, p. 275, 1^{er} col. Conseil d'Etat du 13 novembre 1897, commune de Navarrinx, *Leb.*, p. 700 ; 6 avril 1900, commune de Saint-Léonard, *Leb.*, p. 280 ; Conseil d'Etat, 19 mai 1882, commune d'Oyonnax, *Leb.*, p. 507 ; Conseil d'Etat 8 mars 1895, commune de Sainte-Maxime, *Leb.*, p. 228.

exploiter un monopole de fait n'ayant pas de titulaires satisfaisants, le Conseil d'Etat autorise la création d'entreprises communales à tendances industrielles ou commerciales.

4° Cette création demeure cependant strictement subordonnée à une considération que le Conseil d'Etat a toujours soin de mettre en lumière : les conditions particulièrement favorables dans lesquelles l'exploitation de la régie ainsi créée pourra avoir lieu. Ces conditions favorables s'entendent dans le sens d'un minimum de charges, d'un maximum de sécurité financière et en toute hypothèse d'une modicité du prix de la matière première nécessaire au fonctionnement de la régie.

§ 2

RÉGIES MUNICIPALES FONCTIONNANT EN CONCURRENCE AVEC DES ENTREPRISES LIBRES

Toutes les Régies que nous avons envisagées dans les paragraphes précédents présentent un trait commun : elles ont toutes pour objet l'exploitation d'un service industriel ou commercial présentant le caractère d'un véritable monopole et peuvent être considérées de ce chef, comme étant presque de nécessité publique. Ce caractère de nécessité, ainsi que tous les autres caractères du monopole de fait font défaut dans les Régies municipales créées dans des branches du commerce et de l'industrie où les initiatives privées sont loin de faire défaut.

L'opposition de la jurisprudence fut plus marquée encore, en cette matière ; les entreprises qui, par leur nature même semblaient susceptibles de gestion privée

ont rencontré, en toute hypothèse, l'hostilité du Conseil d'Etat. Celui-ci estimait qu'il n'y avait pas lieu d'autoriser la concurrence des collectivités publiques dans des domaines où les initiatives privées suffisaient à satisfaire les besoins de la population.

Ce n'est uniquement que dans des hypothèses où des nécessités de fait impérieuses militaient en faveur de l'institution d'une Régie municipale que la Haute-Assemblée a consenti à faire quelques rares exceptions à la rigueur habituelle de sa doctrine.

Pour s'opposer à toute création de Régies municipales dans des domaines réservés habituellement au commerce et à l'industrie privée, le Conseil d'Etat s'est fondé dans ses arrêts sur deux principes essentiels :

1^o La théorie de la spécialité des établissements publics.

2^o Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie tel qu'il résulte de la loi du 17 mars 1791.

Le premier de ces principes faisait dire au Conseil d'Etat qu'il n'entraînait pas dans le pouvoir d'un établissement public, tenu d'observer la règle administrative de la spécialité de ses fonctions, d'exercer un commerce ou une industrie.

Par ailleurs, la liberté du commerce et de l'industrie garantie à tous les particuliers faisait également que les collectivités n'étaient pas fondées à intervenir en cette matière sous forme de régies qui, à certains égards, auraient pu porter atteinte à l'étendue même de cette liberté.

Les communes n'ayant point une capacité illimitée, le Conseil d'Etat estimait qu'elles devaient comme les autres établissements publics se renfermer dans le cercle

des attributions qui leur étaient dévolues par la loi¹.

Le Conseil d'Etat est d'ailleurs demeuré fidèle au principe de la spécialité des établissements publics et même après la guerre, dans un avis du 25 février 1919, la section de l'Intérieur reprenait l'exposé des motifs qui interdisaient aux communes d'exercer le commerce ou l'industrie, en raison du fait que leur activité en ce domaine déborderait du cadre des attributions qui leur étaient dévolues par la loi².

Ce principe affirmé à maintes reprises par le Conseil d'Etat en matière administrative a été adopté également par la section du contentieux de la même assemblée.

Un faisceau d'arrêts qui constitue un monument de jurisprudence soigneusement érigé par le Conseil d'Etat avant les décrets de 1926 a étendu à l'examen des recours soumis à la Haute-Assemblée, la doctrine de la spécialité que la section de l'Intérieur avait antérieurement rappelée dans ses avis³.

Parmi tous les arrêts que le Conseil d'Etat a rendus avant la promulgation des décrets de 1926 un arrêt du 6 mars 1914 (Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux *Leb.*, p. 308) contient une formule qui synthétise à merveille l'état d'esprit de la Haute-Assemblée à la veille de ces décrets.

1. Avis du Conseil d'Etat, section de l'Intérieur du 17 juillet 1894 ; Avis du Conseil d'Etat, 2 août 1894 ; Avis du 17 avril 1901, dans le même sens. *Revue générale d'administration*, 1902, 1, 400.

2. Voir avis du Conseil d'Etat section de l'Intérieur, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts en date du 25 février 1919.

3. Voir notamment, les arrêts des : 1^{er} février 1901, Descroix, *Leb.*, p. 105 ; 29 mars 1901, Casanova, *Leb.*, p. 332 ; 27 juillet 1907, Espagnol, *Leb.*, p. 727 ; 8 juillet 1909, Boureau, *Leb.*, p. 673 ; 6 mars 1914, Syndicat de la boucherie de Châteauroux, *Leb.*, p. 308 ; 11 juin 1926, Raynaud, *Leb.*, p. 591. — Cf. également les conclusions du Commissaire du Gouvernement dans cette espèce. *Revue de droit public*, 1926, p. 697 à 704. Conseil d'Etat, 27 juillet 1923, *Revue de droit public*, 1923, p. 560 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Mazerat.

Cet arrêt rendu à la suite d'un recours exercé par le Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux contre la décision municipale qui avait autorisé une subvention accordée à une boucherie locale, s'exprime d'une façon très nette au sujet du principe de la spécialité. Il le rappelle en ces termes : « Considérant, dit-il, qu'il
« ne rentre pas dans les attributions du Conseil Municipi-
« pal d'allouer des subventions sur les fonds communaux
« à une entreprise privée pour la favoriser dans la con-
« currence qu'elle soutient contre les autres commer-
« çants de la localité ».

On voit dans le motif qui précède, se manifester une fois de plus la préoccupation constante du Conseil d'Etat d'assurer le respect du principe de la spécialité : dès l'instant que la fondation d'une Régie municipale semble sortir des attributions normales de la commune, le Conseil d'Etat estime que cette première raison doit l'inciter à accueillir avec réserve les initiatives prises par ladite commune.

Les arguments fournis à cet effet par le Conseil se trouvent d'ailleurs empreints aussi du souci de ne point fausser les règles de la libre concurrence. Cette considération a été l'un des arguments principaux retenus et mis en lumière par la section de l'Intérieur et rappelé ainsi que nous l'avons indiqué, dans une circulaire ministérielle de M. Valdeck-Rousseau, alors Ministre de l'Intérieur ¹.

L'arrêt du Syndicat de la boucherie de Châteauroux, semble indiquer que le Conseil d'Etat statuant au contentieux indépendamment du principe de la spécialité, a cherché également à maintenir le principe de la liberté

1. V. *suprà*, p. 34.

du commerce et de l'industrie. La subvention accordée à l'un des commerçants de la ville était de nature, en effet, à fausser les règles de la concurrence, en conférant à ce commerçant un avantage que ses rivaux ne possédaient pas. A vrai dire, c'est là une sorte de dénaturation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie; cette liberté n'empêche pas, en effet, que l'un des antagonistes profite d'avantages que ne possèdent pas ses adversaires; la liberté du commerce et de l'industrie vise principalement le droit pour chaque individu d'exercer librement un commerce ou une industrie licite. Mais, en réalité, le subvention que la ville de Château-roux prétendait accorder à l'un des commerçants de la localité, tout en n'étant pas d'une façon directe une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie aboutissait néanmoins, par une voie indirecte, à restreindre cette liberté. En effet, les avantages faits par la ville à l'un des concurrents rendaient la lutte impossible pour les autres et il était à craindre que cette situation entraînât la disparition même de la concurrence.

Les deux raisons essentielles de la spécialité administrative et de la liberté du commerce qui semblaient déterminantes avant la promulgation des décrets de 1926 ont cependant subi de nombreuses atteintes après la promulgation de ces décrets. La jurisprudence actuelle ainsi qu'on le verra plus loin semble s'accomoder des infractions que les municipalités commettent tous les jours à l'égard des règles anciennes.

Le principe de la spécialité, s'il est encore affirmé en doctrine, semble totalement ignoré en fait. Quant à la liberté du commerce et de l'industrie, si elle est toujours invoquée pour limiter le droit d'intervention

des communes en matière économique, la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat n'en tire plus des conséquences aussi rigoureuses.

Bien au contraire, la Haute-Assemblée a même déclaré dans certains arrêts que l'entreprise municipale ne gênait aucunement l'industrie privée¹ ou même qu'elle devait être maintenue à raison de son influence bienfaisante sur les prix pratiqués par les particuliers².

Il serait cependant inexact de croire que le Conseil d'Etat se soit opposé en principe à l'exploitation en régie par une commune d'un service à caractère industriel ou commercial. Libérale par tradition, la Haute Juridiction Administrative ne pouvait prononcer une telle condamnation ; dès l'origine, sa jurisprudence ne refusait pas d'une manière absolue aux municipalités, l'espoir de voir un jour reconnues leurs facultés commerciales. Si en effet les délibérations instituant des régies étaient annulées, c'est seulement parce qu'aucune « circonstance exceptionnelle » ne justifiait la création ou le maintien du service. Motiver ainsi les décisions, c'était ouvrir la porte à la reconnaissance d'une plus large aptitude des communes dans le domaine économique, car, *a contrario*, on devait conclure nécessairement que l'existence de « circonstances exceptionnelles » justifierait la légalité des Régies municipales.

En fait, les nombreuses décisions du Conseil d'Etat qui ont été rendues sur la question sont, à de très rares exceptions près³ unanimes à déclarer qu'il n'existe pas

1. Cf. Conseil d'Etat, 23 juin 1933, Lavabre, S., 33-3, p. 88, *infra*, 3^e partie, Ch. 2.

2. Cf., Conseil d'Etat, 24 novembre 1933, Zenard, Cf. *infra*, 3^e partie, Ch. 2.

3. En ce sens : Conseil d'Etat, 7 août 1896, Bonnardot, *Rec. Ar.* p. 642 ; 24 février 1912, Pech ; 1^{er} décembre 1905, Commune de Brouseval ; 1^{er} juin 1900, dame Moreau ; 2 février 1906, Chambre syndicale des propriétaires de bains ; 19 avril 1918, Chapelon, *Rec.*, p. 343.

en l'espèce de circonstances exceptionnelles, justifiant la création de la Régie.

L'arrêt du 6 mars 1914, rendu au sujet du recours exercé par le Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux contient indépendamment des motifs que nous avons reproduits, un considérant qui résume à merveille la jurisprudence de la Haute-Assemblée à la veille de la guerre, au sujet de la notion de circonstance exceptionnelle : « Considérant, dit cet arrêt, que si dans « des circonstances exceptionnelles, l'intervention du « Conseil Municipal peut cependant être rendue néces- « saire pour assurer l'alimentation publique, il résulte « de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature « n'existait à Châteauroux ».

Cette formule du Conseil d'Etat est celle que la Haute-Assemblée avait déjà adoptée dans un arrêt du 1^{er} février 1901¹. Il s'agissait d'une délibération du Conseil Municipal de Poitiers, en date du 7 juillet 1898, attribuant une subvention de 9.500 fr. à la Société coopérative de boulangerie dénommée l'*Union des Travailleurs*. Cette délibération faisait suite à une première délibération en date du 17 septembre 1897 qui avait inscrit dans le budget additionnel de la commune, un crédit de 10.000 fr. ayant précisément pour objet de permettre la création de réserves dans lesquelles la Commune aurait la faculté de puiser pour subventionner la société coopérative de boulangerie.

L'*Union des Travailleurs* avait demandé le bénéfice de cette subvention et l'avait obtenu. Mais le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, déclara que « si dans des circonstances exceptionnelles, l'inter-

1. Descroix, *Rec. des Ar.*, 1901, p. 105.

« vention du Conseil Municipal peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Poitiers ».

La similitude des termes employés est absolue. Le Conseil d'Etat en quinze ans, de 1901 à 1914, n'a pas modifié d'un point sa doctrine. Les mêmes expressions de circonstances exceptionnelles se retrouvent dans des arrêts divers, ayant trait, les uns à l'établissement d'un service médical¹, les autres à une subvention accordée à une société coopérative de boucherie², d'autres enfin, à l'installation d'un cinématographe municipal³.

Si l'on cherche cependant à définir le contenu de la notion de circonstances exceptionnelles qui fut depuis le début du siècle et jusqu'aux décrets de 1926 la seule notion dont le Conseil d'Etat ait tenu compte pour admettre dans quelques rares espèces, la possibilité pour les Communes de s'intéresser aux entreprises libres on s'aperçoit que cette notion ne fait dans aucun des arrêts qui la mentionnent l'objet d'une définition concrète. Très sagement, peut-être, le Conseil d'Etat a estimé que les mots de « circonstances exceptionnelles » et ceux de « circonstances extraordinaires » qu'il a employés parfois n'avaient pas besoin d'être définis, étant suffisamment explicites par eux-mêmes. Cette absence de définition présente, par ailleurs pour le Conseil d'Etat, un avantage certain : celui de ne pas apporter dès le début, une entrave à l'évolution d'une jurisprudence qui semblait féconde.

1. Arrêt du 29 mars 1901, Casanova, *Rec. des Ar.*, p. 332 ; 26 juillet 1907, Espagnol, *Rec. des Ar.*, p. 727 ; 12 juillet 1927, Truchi, *Rec. Ar.*, p. 779.

2. Syndicat de la Boucherie de la ville de Châteauroux précité.

3. Conseil d'Etat, 11 juin 1926, Raynaud, *Leb.*, p. 591. *Revue du droit public*, 1926, p. 697 et 704 avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement.

en mettant trop vite et trop tôt, des barrières que, par la suite, il eût été difficile de renverser. Cette sagesse du Conseil d'Etat devait avoir les plus heureux résultats dans l'avenir en lui permettant de rester, dans chaque espèce, maître absolu de son appréciation. Le Conseil d'Etat, en effet, suivant les circonstances révélées par l'instruction, pouvait dire à son gré qu'il se trouvait en présence d'une situation assez exceptionnelle pour autoriser la création d'une régie, ou soutenir, au contraire, que nulle nécessité impérieuse n'obligeait la collectivité à sortir de ses attributions pour se livrer aux hasards du commerce et de l'industrie.

Il serait donc très difficile à l'aide de la jurisprudence de définir en pure doctrine ce que la Haute-Assemblée entendait par « circonstances exceptionnelles », car cette notion n'est pas à la vérité une notion juridique. Elle est seulement une notion d'opportunité, qui s'inspire avant tout de l'intérêt général des membres de la collectivité intéressée. En effet, pour savoir si une régie devait être autorisée ou non, le Conseil d'Etat se trouvait amené en dernière analyse à examiner l'intérêt invoqué et à se demander s'il était suffisamment important pour autoriser une infraction à la règle classique.

La notion de circonstances exceptionnelles, apparaît donc, aux yeux de l'observateur averti comme étant plus quantitative que qualitative. Les circonstances autorisant la création de la régie ne deviennent exceptionnelles que par leur importance ; leur nature importe peu, car, ces circonstances peuvent se manifester dans les domaines les plus divers. Qu'il s'agisse de soins médicaux, d'alimentation, de transport ou de spectacle, dès l'instant que l'intérêt invoqué atteint un degré suffisant d'intensité, il devient exceptionnel.

On peut donc dire avec raison que les circonstances retenues par le Conseil comme étant exceptionnelles, le sont surtout à raison de leur étendue et de leur importance, plutôt qu'à raison de leur nature même.

Il suffit, pour pénétrer la réalité de cette doctrine de se reporter à trois arrêts pris parmi ceux que le Conseil a rendus avant que n'entrent en application les règles nouvelles posées par les décrets de 1926.

Le premier de ces arrêts en date du 7 août 1896 (Bonnardot)¹ a été rendu en matière d'institution en Régie municipale d'un service médical gratuit institué par la municipalité d'une Commune et devant profiter à tous les habitants de la dite Commune, riches ou pauvres. Le Conseil d'Etat a déclaré légale la délibération par laquelle le Conseil Municipal avait institué ce service médical, motif pris de ce qu'il n'existait dans la Commune aucun médecin exerçant d'une façon régulière et permanente, et auquel cette création eût pu porter préjudice.

Près de dix ans plus tard, le Conseil d'Etat reprenait la formule voisine de celle qui avait été adoptée dans l'arrêt Bonnardot. Dans une nouvelle décision du 2 février 1906, (Chambre Syndicale des propriétaires de bains)², il admettait la régularité d'une délibération du Conseil Municipal de Paris, votant un crédit pour l'établissement d'un service public de bains-douches. Le service devait être gratuit sous la seule réserve d'une redevance de 0 fr. 10 pour la location du linge. Un tel service, entrant dans le domaine de l'hygiène publique et étant,

1. Cf., *Rec. des Ar.*, p. 642 et *Ecole des Communes* 1927, p. 162 et suiv. avec article de M. R. Lagrange sur les régies municipales.

2. R. Lagrange, « Des régies municipales », dans *Ecole des communes*, 1927, p. 165.

par ailleurs, presque entièrement gratuit, le Conseil d'Etat estimait qu'il était prévu implicitement par le législateur et faisait partie des attributions normales de la Commune.

L'un des motifs essentiels de l'arrêt était que le service ainsi établi ne portait aucune atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, car il s'adressait à une clientèle toute autre que celle des établissements payants.

La nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat devait continuer cette lente évolution. Le 19 avril 1918, un nouvel arrêt de la Haute-Assemblée, rendu sur le recours du sieur Chapelon¹ refusait de déclarer nulle la délibération du Conseil Municipal de Firminy, décidant l'exploitation en régie d'un lavoir communal. Les motifs de cet arrêt sont à peu près les mêmes que ceux de l'arrêt du 2 février 1906. L'installation du lavoir municipal de Firminy, ne constitue, disait le Conseil d'Etat, qu'une amélioration apportée dans le fonctionnement du service public d'hygiène. La Haute Juridiction relevait accessoirement qu'il n'était perçu qu'une redevance minime pour la consommation facultative d'eau chaude et que la vente sur place au prix coûtant de certains produits indispensables aux laveuses indiquait bien que la municipalité, loin de chercher à réaliser des bénéfices avait au contraire en vue seulement le meilleur fonctionnement du service public d'hygiène.

Ces trois premiers arrêts fixent, en des termes qui ne sont pas dénués de précision, l'attitude adoptée par la Haute Assemblée. La doctrine du Conseil d'Etat semble se résumer dès lors de la façon suivante : toutes

1. Cf., *Rec. des Ar.*, p. 343.

les fois que la Régie municipale intéressée se rattache par sa nature à l'une des fonctions que le législateur a confié à la Commune, cette régie doit être considérée comme entrant dans le cadre des attributions normales des collectivités municipales. En effet, l'institution d'une semblable régie n'a qu'un but : assurer le meilleur fonctionnement d'un service public. Mais, si tel est le côté positif de la question, le Conseil d'Etat se préoccupe également d'un aspect qu'on pourrait qualifier d'aspect négatif.

Pour qu'une Régie municipale puisse être autorisée, il n'est pas seulement nécessaire que par sa nature, cette régie se rattache au fonctionnement d'un service public, il est encore indispensable qu'elle ne se heurte pas à deux objections dont nous avons, dans les pages précédentes, signalé toute l'importance :

1° Il ne faut pas que la régie instituée, constitue une entreprise commerciale ou industrielle ;

2° Il ne faut pas, non plus que cette régie supprime la concurrence et porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

C'est alors que pour justifier dans des cas déterminés l'exploitation en régie de divers services qui, par leur nature même, n'entreraient pas dans le cadre des attributions normales de la Commune, le Conseil d'Etat fait appel à la notion de circonstances exceptionnelles. L'arrêt Bonnardot, en effet, n'a autorisé la création d'un service médical gratuit pour tous les habitants de la Commune, qu'à raison du fait qu'il n'existait dans la Commune intéressée, aucun médecin exerçant cette profession. On ne concevrait pas en général, qu'une Commune urbaine ou même rurale subventionne un médecin pour

qu'il s'établisse sur son territoire; cela apparaît au contraire normal, pour une Commune située en pleine montagne, sans communications faciles avec les centres importants et dans laquelle les habitants ne peuvent surtout pendant la mauvaise saison où ce besoin se fait le plus sentir, avoir le secours d'aucun médecin.

Par contre, l'existence de circonstances exceptionnelles paraît beaucoup plus hypothétique dans l'arrêt de la Chambre Syndicale des propriétaires de bains et dans l'affaire Chapelon. On peut, en effet, considérer qu'il n'y avait dans ces espèces, aucune obligation impérieuse pour la Ville de Paris et la Commune de Firminy, de créer des établissements de bains et un lavoir quasi gratuits. Dans ces deux derniers aspects, le seul fondement véritable des solutions adoptées par le Conseil réside dans le fait que des bains ou des lavoirs municipaux constituent une sorte de prolongement du service public d'hygiène, tel que celui-ci doit être envisagé dans sa forme la plus large et la plus parfaite.

Ces arrêts montrent bien, en réalité, les hésitations mêmes de la Haute-Assemblée en matière d'appréciation des circonstances exceptionnelles révélées par l'instruction de chaque espèce déterminée.

Il semble que cette notion de circonstances exceptionnelles ait, après une première apparition dans les arrêts du Conseil d'Etat, marqué un recul et que le Conseil se soit attaché par la suite, dans une autre série d'arrêts à considérer implicitement au moins l'idée de complément nécessaire d'un service public pour autoriser les Régies municipales.

La soudure des deux notions : celle de complément nécessaire d'un service public et celle de circonstances

exceptionnelles semble néanmoins avoir été réalisée au lendemain de la guerre et presque à la veille de l'apparition des décrets de 1926.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 11 avril 1919, Dubot ¹, fait état, en effet, de ces deux notions.

Les faits de l'espèce étaient les suivants :

Le Lieutenant-Gouverneur de la Guinée Française avait autorisé la Régie des chemins de fer de Konakry au Niger à vendre à la population la glace fabriquée dans ses ateliers. Le sieur Dubot s'était pourvu contre cette décision et avait introduit un recours devant le Conseil d'Etat à l'effet d'obtenir une indemnité pour le préjudice qui lui était causé. En effet, la glace fabriquée par la Régie des chemins de fer avait porté atteinte au commerce de M. Dubot. Le Conseil d'Etat rejeta la demande du sieur Dubot, motif pris de ce que le Lieutenant-Gouverneur avait fait, en raison de l'insuffisance de l'industrie privée pour fournir dans un pays neuf un produit indispensable à la santé publique, un usage légitime des pouvoirs qui lui appartenaient dans l'intérêt général.

Cet arrêt s'inspire donc à la fois de la notion de service public et de celle de circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles, en l'espèce, résultaient du fait qu'il s'agissait d'un pays neuf et que l'industrie privée paraissait nettement déficiente.

La notion d'attributions destinées à assurer le fonctionnement d'un service public résultait du fait que la fabrication de la glace sous les tropiques constituait un service indispensable à la santé publique, de telle

1. Voir, *Rec. des Ar.*, Cf. également Lagrange, *Ecole des communes*, 1927, p. 162 et suiv.

sorte que la fourniture de cette glace présentait un intérêt public.

Du point de vue des Régies municipales, la décision du Conseil d'Etat, bien que rendue à l'occasion de l'administration d'une de nos colonies, constituait une évolution sensible de la jurisprudence de la Haute-Assemblée en matière d'entreprise à caractère industriel ou commercial. Il est certain, en effet, que la décision eût été la même dans l'hypothèse où la décision incriminée, au lieu d'être rendue par le Gouverneur de la Colonie, aurait été prise par une municipalité quelconque où se seraient trouvées réunies les mêmes circonstances exceptionnelles.

L'arrêt Dubot appelle néanmoins des observations qui sont de nature à révéler des anomalies certaines.

Il paraît tout à fait anormal de charger une Régie des chemins de fer de la fabrication d'un produit indispensable à la santé publique. On voit ainsi apparaître une sorte de dénaturation d'attributions. Il faut convenir en effet, qu'il n'entre pas dans les fonctions normales d'une Régie de transport, d'assurer en même temps par sa production, le meilleur fonctionnement du service de l'hygiène publique. Si l'organisation des transports et le souci de la santé publique peuvent être considérés tous deux comme entrant dans les attributions normales des collectivités, il n'en résulte pas, cependant, que ces attributions puissent se confondre ; elles restent nettement séparées et l'on pourrait, à juste titre, critiquer la décision qui place entre les mains de la même régie, la satisfaction de deux besoins collectifs très différents par leur nature. Mais là encore, on voit intervenir la notion de circonstances exceptionnelles, car il est certain

que le Lieutenant-Gouverneur de la Guinée Française, à raison même des difficultés matérielles inhérentes à l'organisation de la colonie, se trouvait en quelque sorte, obligé de confier à une régie déjà existante et pourvue de l'outillage nécessaire, la production d'une denrée qui eût entraîné des charges plus considérables pour la colonie si elle avait été confiée à une régie séparée, créée spécialement à cet effet.

Les anomalies de l'arrêt Dubot et la confusion certaine d'attributions, distinctes par leur nature, qu'on pourrait lui reprocher, se trouvent expliquées par les circonstances exceptionnelles dans lesquelles les mesures administratives critiquées par le requérant avaient été prises.

Il n'est pas inutile, en tout cas, de signaler ce point qui marque le stade extrême auquel la jurisprudence du Conseil d'Etat était parvenue à la veille des décrets de 1926.

Les circonstances exceptionnelles autorisaient, à cette époque, non seulement la création de Régies municipales dans un domaine qui, normalement était réservé aux seules entreprises privées, mais encore, ces mêmes circonstances ont permis qu'à une même régie, fussent confiées des attributions très diverses par leur nature et aussi séparées que peuvent l'être l'exploitation d'un réseau de chemins de fer et la fabrication de la glace alimentaire.

La conclusion qu'une partie de la doctrine a tirée de la jurisprudence du Conseil d'Etat a été formulée par M. Lagrange dans les termes suivants¹ :

« Une Assemblée locale ne peut modifier les conditions

1. Cf., Lagrange, *Ecole des communes*, 1927, p. 166.

« générales du régime économique en faisant avec le
 « poids des moyens administratifs dont elle dispose,
 « concurrence à l'initiative privée. Ce n'est qu'à défaut
 « de l'initiative privée, au cas où celle-ci s'est révélée
 « insuffisante à donner satisfaction aux besoins généraux
 « de la collectivité, que l'administration pourra excep-
 « tionnellement intervenir ».

Il y a lieu cependant d'ajouter à cette définition quelques précisions complémentaires :

A) En matière de monopole de fait, les collectivités locales se trouvent, à raison même des moyens dont elles disposent et de l'intérêt général en jeu, amenées quasi-obligatoirement à intervenir dans les domaines où l'initiative privée ne paraît pas s'inspirer de manière suffisante de l'intérêt public.

B) Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un domaine où les initiatives privées ne font pas défaut et où il n'existe pas de monopole de fait, les entreprises communales ne peuvent être autorisées qu'à condition :

1° de ne pas déborder du cadre des attributions normales de la Commune et des services publics communaux ou de leur prolongement immédiat ;

2° de ne pas supprimer la concurrence privée, en portant atteinte au principe de la libre concurrence.

Les conséquences de cette double condition seront les suivantes : La Régie municipale ne devra pas avoir pour but la réalisation de bénéfices et l'initiative communale être inspirée par la seule idée de lucre. En effet, un tel désir n'est pas en lui même compatible avec les attributions normales de la Commune qui doit borner son intervention à la satisfaction des intérêts collectifs de ses habitants.

En second lieu, si le service exploité en Régie n'a pas pour but d'assurer le meilleur fonctionnement d'un service qui, par sa nature, entre dans les attributions normales de la collectivité, l'exploitation ne pourra être autorisée que s'il se rencontre des circonstances exceptionnelles d'ordre local ou général qui justifient l'action de la Commune. Ce sera le cas, par exemple, lorsqu'il s'agira de satisfaire à un besoin collectif et de combler l'absence de toute industrie privée ou de faire face à ses défaillances.

La question de savoir si ces circonstances sont ou non réunies est tranchée souverainement par le juge administratif qui, à l'occasion de recours pouvant être formés, soit à propos de la création, soit à propos du maintien du service exploité en Régie décide dans chaque cas, en se fondant uniquement sur des considérations de fait, si l'intervention de la Commune est justifiée ou non.

CHAPITRE III

LES CRÉATIONS LEGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE RÉGIES MUNICIPALES, AVANT ET PENDANT LA GUERRE. ESSAI D'UNE CLASSIFICATION

Dès le début du siècle dernier, l'attention du législateur a été attirée par le fait qu'il importait en de nombreux domaines industriels ou commerciaux, de conférer aux communes le pouvoir d'instituer légalement des établissements à caractère commercial ou industriel. Certaines fonctions, ainsi que certaines opérations nécessaires à la vie des cités paraissaient trop importantes pour qu'on puisse laisser à l'initiative privée, le soin de les organiser à sa guise. Les domaines où cette permission de la loi a autorisé les communes à faire œuvre industrielle ou commerciale, sont des plus divers.

Il est nécessaire de reconnaître cependant que cette réglementation n'a obéi à aucun plan d'ensemble ; elle a été inspirée surtout par des exigences de pure opportunité. Néanmoins, il est possible de regrouper les différents textes réglementaires autorisant l'institution des Régies municipales, dans le cadre d'une classification d'ensemble.

Les mobiles qui ont poussé le législateur à reconnaître par des décrets ou par des lois en des hypothèses déterminées, la nécessité d'autoriser les Régies municipales, répondent à quatre ordres de préoccupations.

Le premier de ces mobiles se rattache à un souci d'hygiène et de santé publique. Aussi bien dans la loi que dans la jurisprudence, il a semblé nécessaire de munir les communes d'un pouvoir spécial à l'effet de les autoriser à instituer de véritables établissements à caractère industriel.

La seconde préoccupation se rattache à un ordre d'idées tout différent : celui des nécessités du ravitaillement et de l'alimentation des populations. Ce fondement a entraîné l'institution non seulement de nombreuses Régies municipales à caractère nettement alimentaire, mais a permis en même temps la réglementation de toute une série d'entreprises annexes destinées à fournir aux collectivités des organes de contrôle des denrées, ainsi que des moyens propres à assurer leur vente.

Le troisième point de vue auquel le législateur a dû se placer pour prendre les mesures appropriées, se rattache à des préoccupations d'ordre esthétique, artistique ou de pur agrément.

Enfin, le quatrième ordre d'idées ne répond à aucune intention préméditée d'armer les Communes de moyens d'actions nécessaires à assurer la satisfaction des intérêts locaux. Il s'inspire au contraire de l'impérieuse obligation de sanctionner par des textes réglementaires des institutions qui sous l'empire de nécessités de fait avait en quelque sorte, devancé les initiatives du législateur.

Il y a lieu de considérer en quatre sections séparées, les différents textes qui, avant ou pendant la guerre ont été

promulgués en matière de Régies municipales. L'examen que nous proposons de faire de ces textes sera des plus sommaires ; il se bornera même à une simple énumération, le but de cet ouvrage étant d'examiner le mécanisme des régies municipales en général, sans s'attacher à l'étude particulière de certaines régies faisant l'objet de textes spéciaux.

§ 1

LES TEXTES INDÉPENDANTS DE LA GUERRE 1914-1918.

A. Principaux textes relatifs à l'hygiène et à la santé publique.

Les principales matières dans lesquelles le législateur a promulgué des textes réglementaires destinés à instituer des régies municipales, en répondant aux intérêts d'hygiène et de salubrité des collectivités sont les suivantes :

1° *les abattoirs*. — L'attention du législateur a été à plusieurs reprises attirée par la nécessité impérieuse de réglementer la gestion des abattoirs municipaux, tant à raison du souci d'assurer une hygiène indispensable en cette matière que pour éviter à la population les conséquences d'une trop grande liberté dans le choix des bêtes offertes à la consommation. On peut citer dans cet ordre les décrets du 24 février 1811, l'Ordonnance royale des 11 août, 12 mai 1838, et les lois des 8 janvier 1905, et 8 janvier 1921 ;

2° *les chambres funéraires*. — Ces chambres funéraires réglementées par le décret du 27 avril 1889, et par la loi de finances du 17 juillet 1889, art. 29, ont pour but de recevoir avant la sépulture les corps des personnes dont le décès n'a pas été causé par une maladie conta-

gieuse. L'art. 5 du décret du 27 avril 1889 a le soin de prévoir que les chambres funéraires sont créées par un arrêté du Préfet sur la demande du Conseil Municipal. Ce sont donc de véritables régies communales.

3° *les bains publics*. — La loi du 3 février 1851 permet aux municipalités d'établir avec des subventions des bains publics gratuits ou à prix réduits. Cette loi institue même dans un but d'encouragement certaines subventions que l'Etat devra accorder aux Communes qui prendraient l'initiative de la création d'établissements modèles.

Cette énumération n'a, au surplus, aucun caractère limitatif. D'autres textes ont également pris le soin de sauvegarder les intérêts de l'hygiène et de la salubrité publiques dans la création ou la gestion des régies municipales.

B. *Principaux textes relatifs au ravitaillement et à l'alimentation.*

Dans cet ordre d'idées, les matières réglementées qui ont fait l'objet d'une réglementation sont les suivantes :

1° *les halles et marchés* (décrets-lois des 15 et 28 mars 1790) ;

2° *des bureaux de pesage*, jaugeage et mesurage public dans l'enceinte des marchés, halles, ports ou autres établissements municipaux (décrets-lois précités des 15 et 28 mars 1790 et arrêtés du 27 brumaire an VII et du 7 brumaire an IX). Ces arrêtés reconnaissent aux municipalités le droit d'organiser des bureaux de poids publics où tous les citoyens pourront faire procéder aux opérations de mesurage et de jaugeage de leurs marchandises : ces opérations ont lieu moyennant une rétribution modérée. Par ailleurs, l'établissement de bureaux de

jeaugeage doit être approuvé par l'autorité supérieure ;

3° *les abattoirs*. — On a déjà vu ce qu'il en était de cette matière ;

4° *les bureaux de conditionnement* pour les soies, laines ou cotons (loi du 21 août 1900).

Cette matière se rattache à l'approvisionnement et au ravitaillement des collectivités. Il ne s'agit pas sans doute de denrées comestibles, mais néanmoins, de denrées essentielles pour lesquelles le législateur a institué le monopole des bureaux de conditionnement.

Nous avons également rattaché à la section relative à l'approvisionnement et au ravitaillement, l'importante matière de transports. Celle-ci aurait pu faire l'objet sans doute d'un chapitre séparé, mais enfin de ne pas étendre outre mesure les chapitres d'une classification que nous avons cherché à rendre aussi simple et aussi schématique que possible, la matière des transports nous a semblé se rattacher à celle du ravitaillement. Il est cependant nécessaire de reconnaître que si ce lien est certain, en ce qui concerne les transports de marchandises, il n'en est pas de même en ce qui concerne les transports de voyageurs. Néanmoins, et afin de ne pas diviser l'étude d'une matière qui, en fait, est unique puisque les transports de voyageurs et les transports de marchandises sont souvent organisés d'une façon conjointe, nous énumérerons dans la présente section, l'ensemble des textes réglementant l'organisation des transports municipaux ;

5° *voies ferrées d'intérêt local*. — Deux lois du 11 juin 1880 et du 31 juillet 1913, ont formellement autorisé les communes à exploiter directement leurs réseaux de voies ferrées d'intérêt local.

La loi du 22 avril 1916 est venue compléter les dispositions précédentes.

6. *services réguliers de transports automobiles.* — La préoccupation des Communes d'assurer le transport et le ravitaillement de leur population s'est d'ailleurs manifestée d'une façon continue, même après la guerre. La loi du 21 août 1923 qui a prévu l'exploitation en régie des services réguliers de transports automobiles répond à ces préoccupations qui remontent à une époque antérieure à la guerre.

C. *Régies à caractère artistique intellectuel ou destinées assurer l'enseignement des collectivités.*

À la préoccupation d'enseigner ou de distraire les collectivités tout en les instruisant se rattache la fondation de nombreuses Régies municipales. Il est permis d'en citer quelques-unes :

1. *Ecoles d'agriculture.* — Sous la dénomination de fermes-écoles, d'écoles techniques ou d'écoles pratiques, différents textes sont venus autoriser les Communes à exploiter en régie les écoles d'agriculture (loi du 2 août 1918. Décret du 31 janvier 1923).

2. *Cinématographes d'enseignement.* — La loi du 5 avril 1923, reconnaît aux Communes le droit d'exploiter des cinématographes, en vue de vulgariser certaines connaissances utiles aux agriculteurs.

3. *Etablissements divers.* — De même, la coutume administrative, bien qu'aucun texte précis ne soit venu la sanctionner, autorise depuis longtemps les Communes à exploiter en Régie des établissements tels que des ouvroirs, des écoles de couture, des institutions destinées à venir en aide aux étudiants ou aux collégiens d'une

ville, des crèches municipales ou même certaines garderies d'enfants.

Tous ces établissements présentent un côté éducatif et social qui permet de les ranger dans la catégorie d'établissements destinés à collaborer à l'enseignement des populations.

D. Textes inspirés par les nécessités de fait ou par l'idée de tirer parti du patrimoine communal.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il se produit dans de nombreuses hypothèses, une sorte de renversement dans les causes qui ont entraîné la promulgation de certains textes. C'est ainsi qu'en certains domaines, les Communes ont été mises en présence de l'obligation soit de tirer parti des richesses de leur patrimoine, soit même de demander au législateur sur les instances mêmes de la population, l'autorisation de procéder au moyen de Régies municipales, à l'administration ou à la satisfaction d'intérêts collectifs qu'il était impossible de méconnaître davantage.

C'est à cet ordre d'idées que paraissent se rattacher, à notre avis, les Régies communales suivantes :

1. *Concessions relatives à l'énergie électrique.* — Le décret du 8 octobre 1917¹ a prévu la distribution en régie de l'énergie électrique. Ces Régies peuvent être gérées par les Communes ou même par un Syndicat de Communes.

2. *Energie hydraulique.* — Dès avant la guerre, certaines Communes réclamaient le droit d'exploiter en régie ou en concession, l'énergie hydraulique de leurs

1. Cf., *infra*, 2^e partie, Chap. 4.

cours d'eau. La loi du 16 octobre 1919 est venue leur conférer ce pouvoir¹.

3. *Tourbières.* — Les Communes peuvent exploiter elles-mêmes les tourbières dont elles sont propriétaires (Ordonnance royale du 26 décembre 1814, décret du 14 août 1896).

4. *Etablissements d'eaux minérales ou thermales.* — Non seulement les Communes peuvent être propriétaires d'établissements de ce genre se trouvant sur les terrains communaux, mais elles peuvent encore en assurer elles-mêmes l'exploitation directe².

5. *Mines.* — Les Communes peuvent être concessionnaires de mines et les exploiter elles-mêmes (loi du 9 septembre 1919).

6. *Lotissements.* — C'est enfin le souci mitigé de réaliser une meilleure stabilité sociale et celui de tirer parti des biens de la Commune qui a poussé le législateur à voter divers textes destinés à permettre le morcellement des biens communaux et l'accession de tous les habitants au droit à la propriété. A cet ordre d'idées, se rattache la loi du 12 avril 1906, qui, après la loi du 30 nov. 1894 sur les habitations à bon marché a permis aux Communes de s'intéresser aux entreprises privées ayant pour objet de construire des habitations à bon marché.

L'intervention de la Commune se manifeste en cette matière sous forme de souscriptions d'actions, d'obligations ou encore sous les apparences d'une cession de terrains à bâtir à moitié prix. La loi du 23 décembre 1912

1. Entre celui de l'énergie électrique et celui de l'énergie hydraulique, un domaine restait encore en friche, celui ayant trait à l'exploitation des réseaux d'électricité. La loi du 2 août 1923 a reconnu ce droit aux communes.

2. Cf., Ordonnance royale du 18 juin 1823, loi du 15 juin 1907, R.A.P. du 21 juin 1907.

a complété les réformes du 12 avril 1906 en autorisant les Communes à construire elles-mêmes sous certaines conditions et à leurs propres frais, des habitations à bon marché exploitées en régie¹.

Au point de vue de la gestion des immeubles construits par les Communes, l'art. 56 de la loi du 5 décembre 1922 prévoit une forme de gestion qui n'est cependant pas la Régie. Les immeubles construits par les Communes doivent être en effet régis par des Offices publics d'habitations à bon marché ou par des sociétés d'habitations à bon marché qui ne sont pas une émanation directe de la Commune, mais sont néanmoins étroitement contrôlés surveillés et dirigés par elle.

§ 2.

LA CRÉATION DE RÉGIES MUNICIPALES DURANT LES HOSTILITÉS ET SOUS L'EMPIRE DES NÉCESSITÉS DE GUERRE

La guerre de 1914, loin d'entraver l'effort jurisprudentiel et légal en faveur de l'accroissement des Régies municipales, devait au contraire sous l'empire des nécessités de fait plus impérieuses encore qu'en temps de paix, multiplier le nombre des Régies qu'il fallut instituer à peu près dans tous les domaines pour suppléer à la carence obligée des entreprises privées.

Dans tous les domaines, en effet, les difficultés de ravitaillement, l'absence du personnel, le contrôle des autorités, la priorité dont les organisations de l'armée bénéficiaient au regard des entreprises civiles, entraî-

1. Cf., également la loi du 5 décembre 1922 portant codification des lois sur les habitations à bon marché et la petite propriété.

naient pour le Gouvernement l'obligation de se préoccuper d'assurer la satisfaction des besoins essentiels de la population civile. Celle-ci, en effet, livrée à elle-même aurait risqué en de nombreuses matières, de se trouver démunie des denrées indispensables à sa subsistance ou soumise aux volontés de quelques trusts enclins à profiter des difficultés de l'heure.

Le ravitaillement, l'habillement, le chauffage, les transports, voire même jusqu'à la fourniture du papier, donnèrent lieu à la promulgation de textes destinés à faire face dans la mesure du possible, aux soucis du moment. Les Communes durent, à l'instar de l'Etat, des Départements et des Chambres de Commerce intervenir par la force même des choses dans le domaine industriel ou commercial pour venir en aide au commerce local. Dans certaines hypothèses mêmes, où ce commerce avait totalement disparu, les communes durent se substituer à lui pour assurer le ravitaillement de la population.

Au début même de la guerre et avant que les textes spéciaux ne soient venus régler cette matière, les Communes eurent, en fait, à intervenir en constituant des stocks de denrées d'alimentation ou en assurant, au moyen de coopératives ou de comités de ravitaillement l'approvisionnement de leurs habitants. C'est ainsi que dès les premières heures, a été mis en lumière un des rôles principaux que les organisations communales devaient être appelées à remplir par la suite : celui de régulateur des prix. En effet, les ventes effectuées par les Communes de certaines denrées de première nécessité, empêchaient le commerce privé de profiter de la rareté des produits pour provoquer une hausse excessive des marchandises nécessaires à la vie.

Les coopératives communales, les boucheries municipales, les chantiers communaux de bois ou de charbons, les boulangeries, les poissonneries et les laiteries municipales se multiplièrent. Certaines villes installèrent même des ateliers municipaux [de confection de vêtements et de lingeries destinés à pourvoir à l'habillement de la population civile et même des effectifs militaires.

Ces organismes acquirent vite une extension considérable ; les Communes organisèrent et exploitèrent bientôt jusqu'à des services de transports par camions de denrées mises en vente dans des magasins communaux.

Ces efforts de petites collectivités reçurent d'ailleurs des encouragements certains de l'Administration. Le Ministre de l'Intérieur les recommanda tout spécialement à l'attention des Préfets. « J'appelle toute votre
« attention sur les efforts accomplis et les résultats
« obtenus par de nombreuses municipalités qui ont
« cherché à parer au déficit des approvisionnements
« locaux ou à la hausse excessive du prix des denrées,
« soit par la création de boucheries municipales, soit
« par l'organisation de la vente directe aux consommateurs de certaines denrées de première nécessité, soit
« même par la constitution de magasins généraux.
« J'estime que ces tentatives doivent être encouragées
« et j'attache le plus grand prix à ce que vous engagiez
« dans cette voie les municipalités de votre Département, surtout, bien entendu, celles des agglomérations
« importantes.

« Mon concours est acquis d'avance à ces organisations, soit pour leur donner tous renseignements utiles
« sur les centres d'approvisionnement auxquels elles
« peuvent s'adresser, soit pour intervenir auprès des

« services compétents, en vue de leur assurer le matériel
 « de transport, soit, si c'est nécessaire, pour procéder, en
 « vertu de la loi du 20 avril et du décret du 30 juin 1916,
 « par voie d'achats à l'amiable ou par réquisition, à
 « l'acquisition de denrées indispensables et à leur rétro-
 « cession aux Communes.

« Sur ce point, vous remarquerez d'abord que cette
 « procédure ne peut s'appliquer qu'à certaines denrées,
 « ensuite que le ravitaillement des Communes par nos
 « soins peut exiger, surtout s'il se généralisait, des négo-
 « ciations assez longues et que les villes n'ont intérêt
 « à y recourir que si elles se trouvent absolument hors
 « d'état de se procurer directement les stocks nécessaires
 « à leur alimentation.

« Je vous prie de me faire connaître les initiatives
 « que vos municipalités ont déjà prises pour remédier
 « à la hausse des vivres et de me tenir au courant de
 « vos efforts pour développer et multiplier ces organi-
 « sations, ainsi que des résultats obtenus. Suivez de très
 « près ces questions de ravitaillement et d'alimenta-
 « tion de la population civile ».

Les mêmes préoccupations devaient inspirer au légis-
 lateur, des textes destinés à faciliter le ravitaillement en
 denrées de toutes natures en faisant appel à des orga-
 nisations décentralisées.

L'approvisionnement en blé et en farine fut ainsi
 l'objet de la loi du 16 octobre 1915 et des décrets du
 27 octobre et du 8 janvier 1916. Le ravitaillement en
 combustibles fut organisé également par des textes
 spéciaux : Loi du 22 avril instituant la taxation du
 charbon et sa réquisition par le Gouvernement en faveur
 de l'industrie privée et de la population civile. Décret

du 22 mai 1916 sur la déclaration des stocks de charbon.
 Décret du 27 juin 1918 sur les cartes d'alimentation.
 Décret du 4 octobre 1918, réglementant la vente au détail des combustibles¹.

Enfin, diverses lois sont venues autoriser l'achat par le Gouvernement des denrées nécessaires à la vie des habitants. Les denrées énumérées sont les suivantes : sucre, café, huile, graisses alimentaires, légumes secs, sulfate de cuivre et soufre. Pour toutes ces denrées, la loi du 20 avril 1916, dans son art. 5, a autorisé le Gouvernement pendant la durée des hostilités et les trois mois qui devaient suivre leur cessation à pourvoir à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achat amiable ou de réquisition en vue de cession aux Communes des denrées et produits ci-dessus énumérés.

Bientôt à la liste de ces premiers produits, deux lois du 30 octobre 1916 et du 4 avril 1918 devaient ajouter les produits suivants :

Les beurres, les fromages, les tourteaux alimentaires, les graines oléagineuses, le riz, le mil, la semoule, les pâtes alimentaires, le tapioca, les viandes salées ou conservées, les poissons salés ou conservés, les boissons alimentaires, le rhum, le poivre, les fourrages, la paille.

Il est à noter cependant, que les textes qui précèdent ne visaient que l'achat de ces denrées par le Gouvernement. C'est le décret du 30 juin 1916 qui est venu édicter par des dispositions précises, la réglementation de la vente par les Communes à la consommation locale, des denrées ci-dessus énumérées qui avaient été procurées aux Communes par les services de ravitaillement.

Les Communes ayant ainsi acheté aux services de

1. Cf., M. Félix, *L'activité économique de la commune*, t. I, p. 47.

ravitaillement les produits nécessaires à la subsistance de leurs habitants mirent en vente ces produits par l'intermédiaire soit de collectivités, telles que les syndicats ou les sociétés coopératives, soit de simples commerçants, soit en régie directe, dans des magasins institués par les Communes mêmes et gérés pour leur compte.

Le Conseil Municipal qui prévoyait le mode de vente des produits devait au préalable obtenir l'approbation préfectorale. Mais en présence des nécessités nées de l'état de guerre, ces approbations étaient très largement accordées. Le Conseil Municipal fixait aussi le prix de vente ; celui-ci ne pouvait en aucun cas être inférieur au prix de revient, prix dans lequel devaient entrer, non seulement la valeur d'achat mais encore tous les frais généraux accessoires.

Le receveur municipal assisté de certains régisseurs comptables et éventuellement d'un comptable-matière, était chargé de régler toutes les opérations au point de vue de la comptabilité. Un compte spécial était ouvert à cet effet dans lequel figuraient en dépenses, les sommes déboursées pour l'achat des denrées et les frais divers de gestion et de transports et en recettes le produit des ventes et les recettes accessoires.

L'organisation intérieure des Régies communales faisant la vente directe au public était fixée en outre par des règlements spéciaux émanant du Maire, soumis pour avis au trésorier-payeur-général et approuvé par le Préfet. La gestion comptable et financière de ces Régies faisait l'objet de textes précis qui prévoyaient à la fois, les garanties à exiger des régisseurs, les avances qui pouvaient leur être faites, le contrôle de leurs opérations, les époques et les formes des versements, les modes de

paiements et d'une façon générale, tout ce qui avait trait à la gestion financière de cette nouvelle entreprise communale.

Par ailleurs, les Communes exploitant en régie les services de vente, se trouvaient dans l'obligation également d'instituer une comptabilité-matière et de rémunérer un agent spécial destiné à tenir les comptes-matières. Cet agent était responsable, il prenait en charge les denrées et substances approvisionnées dont la valeur et la quantité devaient être tenues à jour. Le comptable-matière devait en référer au receveur municipal toutes les fois que les nécessités du services exigeaient l'intervention de ce receveur.

Enfin, le Maire avait la faculté de réunir toutes les fois qu'il le jugeait nécessaire et au moins une fois obligatoirement en fin d'année, une commission chargée de dresser en présence de l'agent comptable-matière, un inventaire des marchandises en magasins. La Commission était composée du Maire, d'un adjoint et de deux conseillers municipaux pris dans l'ordre de tableau.

Telles étaient les principales règles qui régissaient la comptabilité des Régies municipales durant la guerre ; elles assuraient, ainsi qu'on l'a vu, une collaboration des plus directes entre les Communes et ces services. L'intervention du Maire était constante.

Mais cette réglementation n'était que provisoire. Elle ne devait s'appliquer que pendant la durée de la guerre et en vertu de la loi du 23 août 1919, elle a cessé d'être en vigueur à partir du 16 août 1920. Or, à cette époque la situation économique était loin d'être redevenue normale et du moins pour certaines denrées, l'intervention des collectivités conservait le même caractère

de nécessité. La jurisprudence, bien que le Conseil d'Etat fût en principe hostile à l'intervention des municipalités, a reconnu ce caractère de nécessité, en déclarant légale l'intervention des villes en matière de ravitaillement. Ainsi, dans un arrêt du 28 mars 1924¹ le Conseil d'Etat a-t-il décidé que la Ville de Paris pouvait à juste titre, organiser la vente du poisson. L'arrêt relève que si, en règle générale, les municipalités agissent en dehors de leurs attributions légales lorsqu'elles se livrent à des opérations industrielles ou commerciales, il en est autrement lorsque leur intervention s'exerce dans le but de pourvoir à des besoins urgents. Or, comme au lendemain de la guerre il importait tout à la fois de ménager le cheptel français et de réduire les importations de viandes frigorifiées, il y avait un intérêt à remplacer la consommation de la viande par celle d'une denrée de substitution telle que le poisson. On ne pouvait reconnaître d'une manière plus formelle la légitimité de l'intervention des collectivités publiques en matière de ravitaillement à raison de circonstances nées de la guerre, bien que cette intervention se soit produite postérieurement à la date de cessation des hostilités.

Néanmoins, dans le domaine administratif, l'existence de ces services municipaux, livrés à eux-mêmes, sans aucune réglementation précise, présentait de très graves inconvénients. Existant en fait, ces Régies municipales qui n'avaient peut-être pas d'existence légale étaient de nature à compromettre par leur multiplicité même, l'équilibre économique de la vie du pays.

En l'absence de toute réglementation, certains Préfets

1. Conseil d'Etat, 28 mars 1924, Genet et Syndicat de la Poissonnerie en détail, *Rec. des Ar.*, p. 347.

recommandaient aux municipalités d'appliquer du moins dans leur esprit, les dispositions du décret du 30 juin 1916; mais il n'y avait là qu'une prescription facultative et l'absence d'une réglementation apparaissait d'autant plus fâcheuse que les entreprises commerciales des Communes s'étaient davantage multipliées.

Les inconvénients de cette situation de fait ont été très minutieusement analysés dans un rapport d'ensemble présenté par l'inspection générale des services administratifs¹, et devaient provoquer l'élaboration et la réalisation d'une réglementation générale des Régies municipales.

1. *Journal Officiel* du 12 septembre 1923.

Deuxième Partie

**La Réglementation des Décrets
des 5 novembre 1926, 28 décembre 1926
et le Règlement d'Administration Publique
du 17 février 1930**

CHAPITRE PREMIER

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE

Si les nécessités de la guerre ont mis les Communes dans l'obligation de se livrer à des entreprises commerciales pour pourvoir au ravitaillement de la population, ces circonstances de fait ont abouti à une législation spéciale, mais qui était, nous l'avons vu, provisoire et incomplète. Au lendemain des hostilités, par conséquent, la question de la réglementation des Régies municipales qui était restée sans solution précise s'est posée avec une acuité plus d'autant grande que les Communes avaient créé des entreprises qui souvent continuaient à fonctionner.

On peut donc dire tout au moins que la guerre a eu pour avantage de faire ressortir l'insuffisance de la législation existante et d'appeler l'attention des Pouvoirs Publics sur la nécessité de combler cette lacune de la législation qui avait pourtant été maintes fois signalée. Le Gouvernement était ainsi appelé à demander au Parlement de se prononcer, d'une part, sur le principe même de la capacité des Communes de se livrer à des exploitations à caractère industriel ou commercial et

d'autre part, de réglementer le fonctionnement des Régies.

Cette nécessité qui apparaissait également sur le plan politique se manifestait dans le domaine administratif par l'examen des résultats des exploitations de la guerre. Dans plusieurs de ses rapports au Président de la République et notamment dans les rapports de 1920 et 1922, la Cour des Comptes avait appelé l'attention de l'administration sur le besoin d'une réglementation d'ensemble. L'examen des comptes des Communes indiquait en effet que les municipalités, en dépit de leurs efforts n'avaient pas toujours su concilier les exigences d'une comptabilité rationnelle avec les nécessités économiques, si bien que les finances locales se trouvaient parfois compromises en même temps que la gestion des deniers communaux devenait difficilement contrôlable. C'est ainsi que la Cour des Comptes réclamait d'abord l'établissement dans le budget de la Commune d'un compartiment spécial pour la Régie. Elle demandait ensuite, l'institution d'un contrôle administratif et d'un contrôle financier efficaces et enfin, elle indiquait qu'il était indispensable que soit créée une comptabilité-matière rigoureuse.

La Cour des Comptes considérait d'ailleurs que cette réglementation devait être précédée d'un texte sur la municipalisation des Services Publics.

L'administration de son côté se préoccupait de la question. A l'occasion d'un référé de la Cour des Comptes visant une Commune suburbaine de la Seine et sur lequel son attention avait été tout spécialement appelée, le Ministre des Finances souleva dans son ensemble par une lettre du 17 décembre 1921 au Ministre de l'Intérieur la question des Régies municipales. Le Ministre des

Finances signalait les irrégularités que le contrôle avait révélées dans la gestion des Régies créées pendant la guerre et indiquait les dangers que lui paraissait comporter le maintien et à plus forte raison l'extension des entreprises municipales. Il indiquait qu'en tout cas il était devenu indispensable d'édicter des règles de comptabilité applicables aux Régies qui pourraient être créées. Le Ministère de l'Intérieur procéda alors à une enquête d'ensemble sur le fonctionnement des Régies qui fût l'objet d'un long rapport de l'Inspection générale des services administratifs publié au *Journal Officiel* du 12 septembre 1923. Cette enquête qui ne portait que sur deux catégories d'entreprises : d'une part les entreprises municipales nées de la guerre et ayant pour but le ravitaillement, d'autre part, les organismes municipaux d'un caractère permanent, concluait, contrairement à l'avis du Ministère des Finances que puisque la question se trouvait posée dans son ensemble, il convenait de faire fixer par le législateur les limites des possibilités d'action des Communes dans le domaine économique.

On ne pouvait donc plus différer l'examen du problème des Régies municipales et c'est pour arrêter les termes d'une réglementation d'ensemble que par arrêté du Ministre des Finances du 4 octobre 1923 fut instituée au Ministère des Finances, sous la présidence de M. Combarieu, président de Chambre à la Cour des Comptes, une commission interministérielle chargée d'étudier cette question et toutes celles qui pouvaient s'y rattacher. Ce problème des Régies municipales avait d'ailleurs déjà fait l'objet de diverses propositions de lois qui tout en offrant des solutions différentes, poursuivaient le même but, à savoir, préciser le domaine d'intervention des

Communes en matière économique et organiser les réglementations auxquelles serait soumise cette intervention.

Déjà en 1911, le Gouvernement avait songé pour combattre la crise de vie chère qui commençait à se faire sentir, à autoriser les Communes à la création de sociétés coopératives ou à l'exploitation sous forme de Régies intéressées de boulangeries et boucheries municipales.

Ce projet n'a pas eu de suite, mais à la même époque et dans les années qui suivirent se sont fait jour un certain nombre de projets et de propositions de lois qu'il est utile d'examiner rapidement. Parmi ces projets, on peut en relever quatre qui sont :

1. La proposition de MM. Andrien Veber, Brenier et Arthur Rozier présentée à la Chambre le 9 juillet 1914¹.

2. La proposition de M. Albert Thomas du 5 septembre 1918².

3. La proposition présentée par M. Camille Chautemps le 2 décembre 1920³.

4. Le projet de loi sur la réorganisation administrative présenté par le Gouvernement à la Chambre le 25 octobre 1925⁴.

Enfin, cette énumération des diverses propositions législatives serait incomplète si on n'y ajoutait la proposition de loi présentée par M. Chéron et qui a été votée par le Sénat le 11 avril 1933. Ce texte avait pour but de faciliter la création de Régies municipales ayant pour objet

1. *Doc. parlam.*, Chambre, session ordin., 1914, *Annexe* n° 309, p. 2020.

2. *Doc. parlam.*, Chambre, session ordin., 1918, *Annexe*, n° 4938, p. 1201

3. *Doc. parlam.*, Chambre, session extraordin., 1920, *Annexe*, n° 1731, p. 355.

4. *Doc. parlam.*, Chambre, session extraordin., 1921, *Annexe*, n° 3253, p. 73.

aux termes mêmes de l'art. 1^{er} de la loi : « de combattre les prix des denrées alimentaires de première nécessité ».

§ 1.

PROPOSITION DE LOI DE MM. A. WEBER, BRENIER.
A. ROZIER.

Cette proposition de loi prévoyait, d'une part, une extension formelle de la capacité des Communes en matière industrielle et commerciale en leur reconnaissant le droit d'exploiter en Régie toutes les entreprises présentant un intérêt général.

D'autre part, la loi réglementait d'une façon très précise l'administration des Régies qui seraient ainsi créées.

L'art. 1^{er} de cette proposition de loi prévoyait que les Communes pouvaient exploiter en Régie les services suivants :

1. La production et la distribution de lumière, chaleur et force motrice au moyen du gaz, de l'électricité et de tous autres modes, pour les services publics et la consommation privée ainsi que la production et la distribution de la force motrice hydraulique..

2. La distribution, à l'intérieur de la Commune et même dans les Communes avoisinantes, d'eau potable.

3. La construction et l'exploitation de tous moyens de transports tels que les tramways sur le territoire de la Commune ou sur celui des Communes voisines.

4. La construction et l'exploitation des bains-douches et de lavoirs publics.

5. La construction et l'exploitation d'asiles de nuit, de maisons de rapport pouvant être louées, d'habitations à bon marché.

6. La vente de lait stérilisé.

7. L'affichage public, sauf toutefois en ce qui concerne les affiches électorales et les ordres de l'autorité publique.

8. L'enlèvement et l'utilisation des boues, immondices et autres matières et la vente des produits en provenant.

Cette énumération n'était pas limitative puisqu'il était prévu que les Communes pouvaient gérer toutes les entreprises présentant un intérêt général pour la Commune, sans préjudice des entreprises telles que Pompes Funèbres, abattoirs, marchés, qu'elles pouvaient exploiter en vertu de lois antérieures. Enfin, il était indiqué que la Commune pouvait être concessionnaire de mines, de tourbières, carrières et minières.

La proposition de loi organisait le fonctionnement de la Régie de la manière suivante : la Régie devait constituer un service spécial, distinct de l'administration de la Commune avec un budget propre. Cependant des entreprises de peu d'importance pouvaient être réunies pour constituer un seul service.

Les bénéfices réalisés par chaque Régie devaient être versés à la Caisse municipale et étaient acquis au budget de la Commune dans lequel ils devaient figurer. Les pertes étaient couvertes par les ressources communales mais les crédits ne pouvaient figurer au budget extraordinaire.

La Régie était considérée vis-à-vis de tiers comme une entreprise commerciale ordinaire. Elle était responsable dans les termes du droit commun, soumise aux lois générales pour l'organisation du Travail, du Commerce et de l'Industrie et enfin supportait les droits, taxes et impôts de toute nature frappant les industries similaires exploitées par des particuliers.

La création de la Régie ou la construction des usines, ou des travaux d'installation était décidée par une délibération du Conseil Municipal qui devait être approuvée par l'autorité administrative. Cette autorisation prenait la forme soit d'un arrêté préfectoral, soit d'un décret du Président de la République suivant l'importance des revenus de la Commune.

L'administration de la Régie était confiée à un Conseil d'administration composé de six à douze membres, nommés à raison de $\frac{2}{3}$ par le Conseil Municipal et de $\frac{1}{3}$ par le Préfet pour une durée de quatre ans, renouvelable par moitié tous les deux ans. Les administrateurs pouvaient être révoqués par arrêté préfectoral pris après avis du Conseil Municipal.

Les attributions du Conseil d'administration étaient elles-mêmes très minutieusement réglées. Celui-ci déterminait par sa délibération :

1. Le mode de placement des réserves et des deniers disponibles.

2. Les travaux dont le montant était compris entre 5.000 et 20.000 fr.

3. Les marchés supérieurs à 20.000 fr. qu'ils soient passés de gré à gré ou par adjudication.

4. Les baux pour une durée inférieure à neuf ans.

5. L'émission des bons de caisse à échéance de deux ans au plus et pour un montant ne devant pas dépasser un million.

6. Toutes les instances judiciaires et les transactions.

Au contraire, certaines délibérations du Conseil d'administration n'étaient exécutoires qu'après avis du Conseil Municipal. Ces délibérations étaient celles qui réglaient : 1^o le budget et les crédits supplémentaires, 2^o le compte

administratif du directeur et le compte de gestion du caissier, 3° les travaux dépassant 20.000 fr., 4° l'émission de bons de caisse lorsque cette émission dépassait 1 million et jusqu'à concurrence de 5 millions, 5° les baux d'une durée excédant neuf ans, 6° la création et la suppression d'usines, ateliers, ainsi que les modifications à apporter à la nature des produits, aux services fournis, au mode de production ou d'exploitation, aux conditions de vente ou de distribution ou aux tarifs relatifs aux services, 7° les aliénations, acquisitions et échanges d'immeubles, 8° d'une manière générale tous les objets concernant chaque service.

A côté du Conseil d'administration le projet plaçait à la tête de la Régie un directeur technique. Celui-ci était nommé par le Maire et révocable par lui après avis du Conseil Municipal. A ce directeur était confiées la nomination et la révocation du personnel administratif et ouvrier des cadres permanents, sauf toutefois pour les chefs de service qui étaient nommés par le Maire. Le directeur préparait le budget, dressait la liste des recettes, liquidait les sommes dues par la Régie, présentait le compte de son administration. Enfin, il pouvait conclure sans autorisation les marchés n'excédant pas 20.000 fr. et décidait les travaux dont le devis ne dépassait pas 5.000 fr. Il représentait la Régie en justice et dans les actes de la vie civile, et d'une manière générale était chargé d'exécuter les décisions du Conseil d'administration.

Le règlement de chaque Régie était établi par le Conseil Municipal au moyen d'une délibération prise dans la forme ordinaire et qui devait fixer :

1. Les règles du concours permettant la nomination du directeur technique et des chefs de service.

2. La caution à fournir par le directeur et par le caissier avant d'entrer en fonctions.

3. Les salaires, traitements et honoraires du personnel ainsi que sa participation aux bénéfices d'exploitation et la rémunération des membres du Conseil d'administration.

Il convient d'ailleurs de préciser que les Conseillers Municipaux faisant partie du Conseil d'administration ne pouvaient en aucun cas avoir droit à une allocation ou rémunération quelconque sous quelque forme que ce soit.

4. Les conditions requises pour faire partie du personnel et d'une façon générale le statut de ce personnel (avancement, discipline, révocation, retraite, etc...)

5. La fixation de la nature des produits ou services fournis, du mode de production ou d'exploitation, des conditions de vente ou de distribution, des tarifs relatifs aux services.

6. Le montant du fonds de réserve, les recettes et les dépenses devant figurer au compte de premier établissement et celles à inscrire au compte de l'exploitation ainsi que les règles de comptabilité de chaque Régie.

7. Toutes les règles de fonctionnement et d'administration du service.

La proposition de MM. A. Weber, Brenier et A. Rozier instituait également un régime financier étudié d'une façon très minutieuse. Les auteurs du projet de loi avaient créé pour la Régie une autonomie financière et chaque Régie devait avoir un budget indépendant de celui de la Commune. Celui-ci devait présenter distinctement les recettes et dépenses d'exploitation et celles de premier établissement.

Il y avait comme pour les budgets communaux des dépenses obligatoires telles que : la rémunération des membres du Conseil d'administration et du directeur, les salaires, traitements et honoraires du personnel ainsi que les frais de bureaux et autres pour le fonctionnement du service et les annuités des emprunts.

Si le budget de la Régie était réglé en même temps que le budget de la Commune, il n'en restait pas moins distinct et les crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'administration pour des dépenses urgentes étaient soumis à l'approbation préfectorale quelque fut leur importance. Le compte d'exploitation de la Régie établi par le directeur était soumis chaque année au Conseil Municipal et était définitivement approuvé par le Préfet.

Enfin, l'autonomie budgétaire se complétait d'une caisse distincte et spéciale à la Régie confiée à un caissier qui, comme l'ensemble du personnel de la Régie, était nommé par le Maire. Ce caissier qui était chargé d'une manière générale de tous les maniements de deniers et du recouvrement des recettes était soumis aux mêmes obligations et à la même responsabilité que le receveur municipal.

Enfin, il convient d'ajouter que la proposition de loi de MM. Weber, Brenier et Rozier prévoyait l'établissement de Régies intercommunales. En ce cas, une commission syndicale devait être nommée à cette occasion et jouer le rôle du Conseil Municipal lorsqu'il s'agissait d'un service spécial à une seule Commune. Cette commission était en outre chargée de procéder à la répartition entre les Communes intéressées des bénéfices ou des pertes résultant de l'exploitation de la Régie.

Enfin, en cas de Régie intercommunale constituée entre Communes de Départements différents toute approbation ou autorisation administrative devait être donnée par décret, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Le caissier de la Régie intercommunale était soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

§ 2

PROPOSITION DE LOI DE M. A. THOMAS

La proposition de loi que M. A. Thomas présentait à la Chambre des Députés le 5 septembre 1918, soit quelque semaines avant la fin de la guerre avait une portée beaucoup plus limitée que celle qui vient d'être examinée. Elle se bornait à envisager l'intervention communale en manière de ravitaillement.

De même, au lieu de prévoir l'institution de véritables Régies municipales, elle organisait plutôt la création d'Offices publics d'approvisionnement qui devait être des établissements publics analogues aux hospices, bureaux de bienfaisance, dispensaires etc. Ces offices pouvaient être communaux, intercommunaux ou départementaux.

Aux termes de cette proposition, ces offices d'approvisionnement pouvaient être institués par décret rendu après avis du Conseil d'Etat sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, du Travail et de la Prévoyance sociale et du Ravitaillement et sur la demande d'un Conseil Général, d'un Conseil Municipal ou des Conseils Municipaux des Communes ayant constitué un Syndicat.

La gestion de ces offices était confiée à un Conseil d'administration de 9 à 18 membres suivant l'import-

tance de la Commune. Un tiers des membres était désigné par la collectivité ayant pris l'initiative de la création de l'office. L'autre tiers était désigné par les Sociétés coopératives constituées conformément à la loi du 7 mai 1917 qui exploitaient des magasins de vente au détail dans la circonscription où devait être établie la Régie. A défaut d'institutions coopératives susceptibles de désigner des délégués au Conseil d'administration, il était pourvu à la désignation du tiers du Conseil d'administration par les membres nommés dans les autres catégories.

Le dernier tiers du Conseil d'administration était désigné par le Préfet. Celui-ci était dans l'obligation de désigner un ou deux fonctionnaires de l'administration préfectorale suivant que le Conseil d'administration comprenait de 9 à 12 membres ou de 15 à 18 membres. Il devait, d'autre part, choisir les autres membres parmi les personnes de professions libérales s'intéressant particulièrement aux œuvres d'assistance et d'éducation, les représentants des organisations commerciales, patronales ou ouvrières, c'est-à-dire parmi des particuliers dont on pouvait penser qu'ils étaient spécialement aptes à la gestion d'affaires publiques ou privées. Le mandat des administrateurs était gratuit. Les Offices publics d'approvisionnement, [ainsi créés, avaient des attributions très nettement limitées. Ils devaient :

1° Etudier les conditions du marché des denrées alimentaires et boissons hygiéniques et signaler à l'autorité administrative tout intermédiaire qui réalisait un bénéfice exagéré.

2° Proposer la création ou le développement de sociétés coopératives d'alimentation.

3° Subventionner ces coopératives sur les ressources mises à leurs dispositions.

4° Donner leur avis au cours des enquêtes faites sur toutes demandes de prêts formulée par une société coopérative de consommation, en vertu de la loi du 7 mai 1917.

5° Donner leur concours aux Pouvoirs Publics pour la répartition directe de certaines denrées.

Enfin, et c'est en cela que la proposition de M. A. Thomas peut être considérée comme ayant permis la création de Régies municipales, il était prévu que les Offices pouvaient [après avis favorable du Conseil Général, du Conseil Municipal ou du Comité du Syndicat des Communes créer et gérer des magasins de vente en gros ou demi-gros.

Le Conseil d'administration réglait par ses délibérations les affaires de l'Office, mais certaines de ces délibérations n'étaient exécutoires qu'après une approbation par l'autorité supérieure. Ainsi, l'approbation préfectorale était nécessaire pour les délibérations portant sur les aliénations, échanges et acquisitions d'immeubles, les projets de constructions et de grosses réparations, les budgets et les emprunts.

A moins qu'un administrateur n'ait été délégué par le Conseil d'administration, c'était le président qui gérât les finances de l'Office et autorisait toutes les dépenses. Un comptable était chargé de poursuivre sous sa responsabilité les rentrées de tous les revenus de l'Office et de toutes les sommes qui lui seraient dues et d'acquitter les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Ces receveurs étaient nommés par le Préfet sur la

présentation du Conseil d'administration qui devait proposer le choix de 3 personnes ; ils devaient fournir un cautionnement et pouvaient être suspendus par le Préfet et révoqués par le Ministre de l'Intérieur.

Enfin, au point de vue financier, il était prévu que les Communes ou les Départements pouvaient consentir aux Offices des prêts dont les conditions d'emploi étaient déterminées par la convention. Les Communes et Départements avaient la faculté de garantir pour la totalité de leur durée l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés par ces établissements.

La proposition de loi prévoyait en outre que des règlements d'administration publique détermineraient les conditions de la désignation des membres délégués par les coopératives au Conseil d'administration et pourraient également autoriser les dérogations au règlement sur la comptabilité publique pour la comptabilité des Offices.

Les Offices qui étaient ainsi créés étaient donc appelés à jouer un triple rôle. Ils apparaissaient tout d'abord comme des organismes d'étude qui devaient faciliter la tâche de l'Administration dans la fixation des denrées et la répression des fraudes. Ils pouvaient également jouer le rôle d'agents de répression. Ils avaient, en effet, la possibilité de mettre en mouvement, le cas échéant, l'action publique pour la répression des infractions aux lois et règlements concernant la vente des denrées, notamment en cas de fraude ou de falsification.

Un troisième aspect de leurs fonctions consistait à intervenir dans la répartition des denrées soit directement par la création et la gestion des magasins, soit

par le rôle qu'ils étaient appelés à jouer dans l'organisation ou le développement des sociétés coopératives de consommation.

Ces Offices, dans la pensée de l'auteur de la loi, avaient donc pour objet de remplir un rôle de régulateur des prix et de faire face aux défaillances du commerce privé.

§ 3

PROPOSITION DE LOI DE M. CAMILLE CHAUTEMPS

La proposition de loi présentée par M. C. Chautemps à la Chambre des Députés, le 2 décembre 1920 au nom d'un certain nombre de ses collègues n'était pas, comme les deux précédentes, spéciale aux Régies municipales ; elle poursuivait un but beaucoup plus large : la réforme générale de la loi municipale du 5 avril 1884 et c'est à propos de cette réforme que cette proposition envisageait la possibilité pour les Communes de participer à des affaires commerciales ou industrielles. Ce caractère accessoire de la question des Régies municipales se traduit également dans la proposition de loi en ce que celle-ci ne se préoccupe aucunement d'établir une réglementation minutieuse et complète des Régies, mais se borne à poser le principe de la possibilité pour les Communes d'intervenir dans le domaine économique en gérant elles-mêmes un commerce ou une industrie lorsque ceux-ci présentent un caractère d'intérêt général.

Pour réaliser cette réforme, M. C. Chautemps proposait d'ajouter à l'art. 68 de la loi municipale du 5 avril 1884 un article conçu en ces termes : « Sous réserve de l'approbation préfectorale, les Communes peuvent s'intéresser soit en les entreprenant directement,

« soit en y plaçant des capitaux, à toutes les entreprises
 « même de forme commerciale ayant pour but le fonc-
 « tionnement des Services Publics, le ravitaillement de
 « la population, les œuvres sociales ou les améliorations
 « urbaines ».

Comme conséquence de cette nouvelle disposition, M. Camille Chautemps proposait d'ajouter à l'art. 133 de la loi du 5 avril 1884 qui énumère les recettes du budget communal « le produit des Régies municipales
 « et de la participation des communes dans les bénéfices des concessions publiques ». Dans l'exposé des motifs l'auteur de la proposition de loi justifiait la solution qu'il voulait faire adopter en ce qui concerne les Régies municipales de la façon suivante : « Puisque une
 « ville peut prendre en régie certains services, gaz,
 « eau, électricité etc... pourquoi ne pas lui permettre
 « de participer à ces entreprises à titre d'actionnaire
 « ou d'obligataire ; pourquoi ne pas lui laisser la faculté
 « de se livrer à des opérations commerciales dans l'intérêt de la population ? L'expérience a montré au
 « cours de la guerre que les Communes étaient parfaitement capables de faire du commerce. Leur initiative
 « en ce sens a produit les meilleurs résultats, car si elles
 « n'ont pas réalisé des bénéfices qui n'étaient pas leur
 « but, elles ont servi de régulatrices efficaces aux prix
 « pratiqués par le commerce local et arrêté dans beaucoup de cas, pour le plus grand bien des consommateurs, les hausses constantes des denrées.

« Nous ajoutons que cette disposition se rapproche
 « de la législation actuellement en vigueur en Alsace-
 « Lorraine où elle a permis un magnifique épanouissement de la vie municipale ».

Pas plus que les deux précédentes, cette proposition de loi ne devait être sanctionnée par un vote du Parlement.

§ 4.

PROJET DE LOI PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT LR 25 OCTOBRE 1921

Ce projet de loi, de même que la proposition de M. Camille Chautemps, avait pour but, non pas de régler la seule question des Régies municipales, mais d'envisager une réforme générale de l'organisation administrative. Il tendait à modifier à la fois la loi du 10 août 1870 et la loi du 5 avril 1884 et, en même temps qu'il prévoyait des mesures de décentralisation, il s'attachait à étendre les libertés communales. C'est au nombre de ces mesures destinées à accroître le pouvoir des Communes que le Gouvernement en plaçait une, donnant d'une façon expresse aux Communes le droit d'intervenir dans le domaine économique, soit par voie d'exploitation directe, soit au moyen de participation à des entreprises privées.

Le projet de loi sur ce point s'exprimait en ces termes ; complétant l'art. 68 de la loi du 5 avril 1884 qui énumère les attributions des Conseils municipaux, il ajoutait à cette énumération les deux paragraphes suivants :

§ 14. « L'organisation du ravitaillement de la population en denrées alimentaires et produits de première nécessité lorsque cette organisation revêtira le caractère de Service Public.

§ 15. « L'intervention de la Commune par voie d'exploitation directe, ou par simple participation

« financière dans les entreprises qui ont pour but le
 « fonctionnement des Services Publics, la gestion d'œu-
 « vres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale
 « et la réalisation d'améliorations urbaines.

« Les délibérations portant sur les objets prévus au
 « paragraphe 14 ne sont exécutoires qu'après approba-
 « tion par décret en Conseil d'Etat ».

Enfin, ce projet exposait que le § 1^{er} de l'art. 69 de la loi du 5 avril 1884 était modifié ainsi qu'il suit :

« Les délibérations des Conseils Municipaux sur les
 « objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires
 « sur l'approbation du Préfet, sauf les cas où l'approba-
 « tion par la Commission Départementale, par le Conseil
 « Général, par un décret ou par une loi est prescrit par les
 « lois et règlements ».

Comme on le voit, ce projet était conçu en termes très généraux, mais on ne peut douter qu'il reconnaissait d'une façon absolue le droit pour les Communes d'intervenir dans le domaine économique sans qu'il y ait à se préoccuper des circonstances qui pouvaient ou non justifier cette intervention.

Dans l'exposé des motifs du projet, le Gouvernement s'exprimait en ces termes :

« Sous le régime de la loi du 5 avril 1884, tel qu'il est
 « actuellement interprété par le Conseil d'Etat, l'ini-
 « tiative des municipalités en cette matière (matière
 « économique) est reconnue légale à la condition qu'elle
 « réponde à l'organisation des services publics. Pour
 « éviter toute difficulté à cet égard il a paru utile d'in-
 « sérer dans le projet une disposition l'autorisant for-
 « mellement.

« Le projet expose donc que les Conseils Municipaux

« pourront délibérer sur l'intervention des Communes
 « dans les entreprises qui auront pour objet l'organisa-
 « tion des Services Publics et la réalisation des œuvres
 « sociales sous réserve de l'approbation de l'autorité
 « supérieure ».

Ces explications montrent que la seule condition pour la validité de la Régie consistait dans l'approbation donnée par l'autorité supérieure, mais qu'une fois cette approbation obtenue le Conseil d'Etat comme juge de l'excès de pouvoir ne pouvait plus examiner, comme il le faisait, l'opportunité de la création de cette Régie.

§ 5

PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR M. HENRI CHÉRON

A la différence des diverses propositions qui ont été jusqu'à présent examinées, la proposition de M. Chéron se place à une époque postérieure aux décrets du 5 novembre et du 28 décembre 1926 et au décret du 17 février 1930 qui ont donné aux Régies municipales une réglementation d'ensemble. Le but poursuivi par l'auteur de la proposition n'était donc plus tout à fait le même que celui qu'avaient pu envisager les auteurs de textes antérieurs. Il ne s'agissait plus en effet d'édifier une réglementation générale, mais seulement de faciliter dans certains cas la création de Régies municipales et l'Administration de ces Régies.

L'auteur de la proposition de loi indique dans l'exposé des motifs les résultats satisfaisants obtenus par les Régies municipales ayant pour but de fournir aux habitants des denrées de première nécessité et notamment ceux obtenus par la boucherie municipale de Lisieux.

D'après lui, ces résultats sont satisfaisants à un double point de vue : d'une part, la Régie permet le maintien des cours de la viande à un taux plus bas que celui pratiqué par le commerce de détail et constitue un obstacle contre la spéculation. D'autre part, la Régie permet à la Commune en satisfaisant aux besoins de ses habitants, de réaliser des bénéfices sinon importants, du moins appréciables qui, en venant grossir les ressources communales, facilitent l'administration et la gestion des finances locales sans imposer aux contribuables des charges nouvelles. Il paraissait donc intéressant à M. Chéron d'encourager les municipalités décidées à intervenir dans ce domaine et de leur faciliter la création de telles régies.

Le règlement institué par le décret du 17 février 1930¹ constituait souvent un obstacle à la création de Régies, en raison des longueurs des formalités qu'il exigeait. Pour parer à cet inconvénient, la proposition prévoyait que « lorsque les régies à caractère commercial organisées « par les Communes auront pour objet de combattre « les prix des denrées alimentaires de première nécessité »² leur création et leur fonctionnement seront réglés par les dispositions simplifiées suivantes :

Le Conseil Municipal décide par délibération la création de la Régie et en établit le règlement intérieur. Le Préfet ouvre une enquête sur le projet de régie dans les 8 jours de la réception de la délibération du Conseil Municipal, enquête qui doit durer 15 jours à partir de l'accomplissement des formalités habituelles de publicité ; le Commissaire enquêteur désigné par le Préfet reçoit

1. Cf., *infra*, 2^e partie, Chap. 2.

2. Art. 1^{er} de la proposition de loi.

les observations des habitants et le Préfet statue définitivement sur le projet et sur le règlement intérieur lorsque les oppositions se sont manifestées.

En ce qui concerne le règlement intérieur, la proposition de loi indique simplement dans son art. 4 que ce règlement doit prévoir l'organisation administrative de la Régie, fixer le rôle et les attributions du Directeur et déterminer le régime financier, la comptabilité en deniers et en matière, le mode de présentation du compte administratif et du bilan de la régie.

Dans un but de simplification, les fonctions d'agent comptable de la Régie sont remplies par le receveur municipal. Ce n'est que si les circonstances l'exigent que ces fonctions sont remplies par un agent spécial nommé par le Maire et agréé par le Préfet.

Enfin, la proposition de loi prévoit le cas où le bilan pendant deux années consécutives ferait apparaître une perte supérieure au $1/5$ du capital de premier établissement. En ce cas, le Préfet peut retirer l'autorisation d'exploiter et la Régie est alors liquidée suivant les règles et dans les délais fixés par le Règlement intérieur pour la liquidation en fin d'opération.

Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 11 avril 1933 et n'a pas encore été ratifiée par la Chambre des Députés, mais très rapidement certains groupements commerciaux ont manifesté leur émotion, devant cette extension possible des pouvoirs des Communes. C'est ainsi que l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce de France a pris la délibération suivante :

—« Considérant que la proposition déposée par
« M. Chéron au Sénat et votée le 11 avril 1933 en vue

« de faciliter la création de Régies municipales en matière de ravitaillement, constitue une source de périls graves pour les finances communales et favorise les entreprises administratives dans un domaine propre, juridiquement et économiquement, à l'initiative privée ;

« Considérant que les précautions prises par les Commissions du Sénat, ainsi que les déclarations des rapporteurs attestent les dangers de cet encouragement donné aux Communes pour intervenir en matière commerciale ;

« Considérant qu'il est ainsi porté atteinte au principe de la liberté du commerce et que le Conseil d'Etat doit rester juge des conditions dans lesquelles l'intérêt public est en jeu ;

« Qu'il serait, en tout cas, indispensable de poser expressément le principe de l'égalité des charges entre les Régies et le commerce privé ;

« Emet le vœu :

« Que la proposition tendant à faciliter la création de Régies municipales ne soit pas adoptée définitivement par le Parlement ;

« Qu'à tout le moins, elle soit amendée de la façon suivante :

« 1° Par la déclaration qu'il n'est pas innové au droit existant tel que l'a sanctionné le Conseil d'Etat ;

« 2° Par l'obligation de retirer l'autorisation à toute Régie dont le bilan pendant deux années consécutives aurait fait apparaître une perte supérieure au cinquième de son capital ;

« 3° Par l'introduction d'un nouvel article assujettissant formellement les Régies à caractère commercial à tous les impôts du commerce et les obligeant à

« supporter des charges normales de loyer et de personnel, les employés de ces Régies devant être pris en dehors de tout personnel municipal administratif ou autre ».

Jusqu'à présent, la campagne menée par ces importants groupements commerciaux a entravé le vote définitif du texte défendu par M. Chéron qui reste ainsi à l'état de simple proposition.

CHAPITRE II

LES DÉCRETS DES 5 NOVEMBRE ET 28 DÉCEMBRE 1926 ET LE RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 14 FÉVRIER 1930

Les différentes propositions qui ont été examinées indiquent suffisamment la tendance très nette qui se manifestait aussi bien sur le plan législatif que sur le plan administratif en faveur de l'extension des pouvoirs des Communes et de l'exploitation par les municipalités de certains services à caractère nettement industriel et commercial.

Les projets de réforme qui avaient été ainsi établis n'ont jamais pu aboutir en raison des protestations nombreuses qu'ils soulevaient et qui se fondaient tant sur des considérations toutes politiques que sur des raisons économiques où il était difficile, — il faut le dire — de ne pas voir poindre des intérêts particuliers. Mais le Gouvernement devait mettre à profit la loi du 3 août 1926 qu'il avait sollicitée du législateur en vue d'opérer une réforme générale de l'administration qui s'imposait avec une acuité d'autant plus grande que les difficultés

politiques et financières qui venaient de se manifester montraient les inconvénients du maintien du *statu quo* et la nécessité de réaliser des économies et de simplifier le fonctionnement de l'administration.

Le Gouvernement profita ainsi du pouvoir qui lui était reconnu de procéder à des réformes pour régler les Régies municipales et mettre fin à une lacune dont on n'avait que trop senti les inconvénients.

Un premier décret du 5 novembre 1926 modifiait dans son art. 14, l'art. 68 de la loi du 5 avril 1844 en ajoutant à l'énumération des délibérations des Conseils Municipaux qui ne sont exécutoires qu'après approbation par l'autorité supérieure, un paragraphe ainsi conçu :

« ...12°, l'intervention des Communes notamment
« par voie d'exploitation directe ou par simple partici-
« pation financière dans les entreprises même de forme
« coopérative et commerciale ayant pour objet le fonc-
« tionnement des services publics, le ravitaillement
« et le logement de la population, les œuvres d'assistance,
« d'hygiène et de prévoyance sociale ou la réalisation
« d'améliorations urbaines ».

Le même décret dans son art. 51 ajoutait à l'art. 133 de la loi municipale un n° 14 prévoyant parmi les recettes communales :

« le produit des recettes municipales et de la parti-
« cipation des Communes dans les entreprises visées à
« l'art. 68 (al. 12) de la présente loi ».

Cette première réforme était complétée par un décret du 28 décembre 1926, divisé en deux titres, le premier ayant trait uniquement aux Régies municipales, le deuxième traitant de la participation des Communes à des entreprises privées.

Aux termes de l'art. 1^{er} de ce décret : « Les Communes
« et les Syndicats des Communes peuvent être autorisés
« dans les conditions indiquées par l'art. 3 du présent
« décret, à exploiter directement un service d'intérêt
« public à caractère industriel ou commercial ».

Ce décret qui organise et stipule les règles auxquelles doivent se soumettre ces Régies a été complété par un Règlement d'administration publique en date du 17 février 1930 qui constitue actuellement la charte des Régies municipales. Enfin, l'administration procéda à l'établissement d'un règlement intérieur type qui fut approuvé par décret du 9 janvier 1933. Tels sont les textes qui ayant été adoptés, constituent le fondement de la réglementation d'ensemble des Régies et dont il convient maintenant d'aborder l'examen.

Il n'est pas douteux que le Gouvernement se soit inspiré pour la rédaction de ces décrets des idées contenues dans les propositions de lois présentées antérieurement. Le texte adopté s'en différencie sur plusieurs points.

A la différence de ce qu'avait proposé M. A. Thomas le décret de 1926 ne fait pas des services exploités en régie des organismes à part des Communes.

Il se contente d'instituer une autonomie financière, de distinguer le budget de la régie du budget de la Commune, mais la Régie n'a pas de personnalité morale distincte de celle de la Commune qui a la charge d'assurer l'exploitation du service qu'elle a entendu entreprendre. Le décret se rapproche au contraire de la proposition de MM. A. Weber, Brenier et A. Rozier en ce qu'il précise les conditions dans lesquelles pourront fonctionner et être exploitées les Régies. Il reprend d'ailleurs presque

entièrement les dispositions générales de la proposition de MM. A. Weber, Brenier et A. Rozier, mais sans énumérer les entreprises envisagées, il se borne à proclamer le principe de la légitimité de l'exploitation directe par les Communes des services d'intérêt public. Il n'est pas douteux en effet que dans la pensée des auteurs du décret du 28 décembre 1926 le nouveau texte ait voulu reconnaître aux Communes un droit absolu, sous la seule réserve d'une approbation des autorités de tutelle, d'exploiter directement des entreprises commerciales. Cependant, la jurisprudence du Conseil d'Etat quand elle eût à se prononcer sur la question, et dût examiner la légalité de ces décrets décida que ces réformes n'avaient ni pour objet ni pour effet d'étendre les attributions conférées aux Conseils Municipaux par la législation antérieure ; les principes restaient les mêmes, seules les méthodes étaient changées¹.

Quoi qu'il en soit, avant d'examiner d'une manière analytique la réglementation adoptée par les Régies municipales qui seraient créées dans l'avenir, il importe de préciser l'étendue de cette nouvelle réglementation.

Sil'on s'en référait uniquement au texte de l'art. 68 de la loi du 5 avril 1884 tel qu'il a été modifié par le décret du 5 novembre 1926, il semblerait que l'activité économique de la Commune ne pourrait s'exercer que lorsque les exploitations qu'elle voudrait entreprendre porterait sur l'un ou l'autre des cinq objectifs suivants :

- 1° fonctionnement des services publics,
- 2° ravitaillement de la population,
- 3° logement de la population,

1. La question de la légalité des décrets de 1926 fera l'objet du chapitre I^{er} de la 3^e partie de cet ouvrage.

4° œuvre d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale,

5° réalisation d'améliorations urbaines.

Mais en réalité, cette énumération n'est pas limitative et bien que ce genre d'action soit en lui-même très vaste puisque ces cinq groupes expressément indiqués comprennent la presque totalité des objectifs que puisse poursuivre une municipalité dans le domaine économique, il faut admettre que si des circonstances particulières nécessitent une intervention municipale, celle-ci pourrait se produire sans être en opposition avec la législation nouvelle.

Il faut se rappeler en effet que le décret du 28 décembre 1926 ne comporte aucune espèce d'énumération et que dans l'exposé des motifs de ce décret, le Président du Conseil et le Ministre de l'Intérieur rappelaient qu'à dessein, l'art. 1^{er} de ce décret comprenait l'expression générale : « de services d'intérêt public à caractère « industriel ou commercial, mais que c'est volontairement qu'il n'a pas été procédé à une énumération de ces « services ».

Cette thèse a d'ailleurs été formellement soutenue au Conseil d'Etat par M. Josse dans les conclusions prises par lui sur les recours introduits par la Chambre Syndicale des épiciers de Nevers¹.

Mais pour aussi large que soit cette énumération il n'en reste pas moins que pour qu'une Commune puisse être autorisée à exploiter une entreprise, il faut que cette exploitation présente un intérêt public. Cet intérêt public ne doit pas être d'ailleurs nécessairement d'ordre exclusi-

1. Conseil d'Etat, 30 mai 1930 et les conclusions de M. Josse, *Revue de droit public*, 1930, p. 530 et suiv.

vement commercial ; il peut être d'ordre régional ou même national, mais il doit toujours se trouver à la base de l'activité économique de la Commune. Les autorités de tutelle chargées de contrôler et d'approuver les initiatives de l'autorité municipale devront toujours apprécier si l'entreprise projetée par la Commune répond bien à cette condition. Le décret en effet a subordonné les délibérations créant des Régies à l'approbation de l'autorité administrative, afin, dit l'exposé des motifs que : « se trouve conservé entre les mains de l'autorité tutrice « un frein que rend nécessaire le triple intérêt dont elle « doit être également soucieuse, de la liberté du commerce, des consommateurs et des contribuables ».

Cette notion d'intérêt public étant en elle-même extrêmement vaste, laisse un champ d'application très large à la nouvelle réglementation. Cependant il est possible de lui tracer des limites. Il importe donc avant d'examiner le contenu même des textes réglementaires¹, de préciser la portée de ce texte d'une part, quant à l'objet des Régies qui y sont soumises et d'autre part de déterminer territorialement, quelles sont les Communes où la nouvelle réglementation s'applique.

Les entreprises économiques qui peuvent être exploitées directement par les Communes sont de natures très diverses. Ces entreprises peuvent être par exemple, des entreprises de fournitures (eau, gaz, électricité, chaleur, air comprimé), des entreprises de transport (tramways, autobus, voitures automobiles etc...), des entreprises d'alimentation (abattoirs, halles et marchés, boucheries, magasins d'habillement, boulangerie, etc.), des entreprises concernant le logement de la population

1. Cf. *infra*, 2^e partie, chapitre 3.

(constructions d'habitations à bon marché ou à loyer modéré), des entreprises d'hygiène (bains-douches, lavoirs, pompes funèbres), des entreprises d'assistance (ouvroirs, crèches, cantines scolaires, etc.), des entreprises ayant pour objet un but pédagogique (collèges communaux). Enfin, la Commune peut être appelée à exploiter elles-même en Régie, certaines parties de son domaine privé (exploitation d'établissements d'eaux minérales ou thermales, de carrières, de mines, tourbières, de théâtres ou de cinématographes). Cette énumération montre à elle seule que ces diverses entreprises n'ont pas toutes au même degré un caractère industriel et commercial ; les unes, comme par exemple, celles qui ont pour objet la fourniture de denrées et le ravitaillement de la population, ou l'exploitation de certaines parties du domaine privé communal, constituent l'exploitation d'un véritable commerce et d'une véritable industrie. La municipalité en se livrant à de telles entreprises agit comme le ferait un particulier, avec toutefois une certaine différence ; le mobile qui a décidé de la création de l'entreprise n'est pas seulement un mobile de lucre, ou la recherche de bénéfices ; il est le plus souvent inspiré, même dans ces cas, par le souci d'assurer le fonctionnement d'un service qui répond à des besoins de la population.

D'autres exploitations, au contraire, n'ont qu'une apparence d'établissement commercial. Elles sont surtout instituées dans un but d'assistance ou d'hygiène. Ce sont des considérations sociales qui ont motivé leur création et elles n'apparaissent comme des établissements commerciaux que dans leur forme. Dans cette catégorie, on pourrait ranger notamment les entreprises d'hygiène

(bains-douches, service de désinfection etc.) ou les entreprises d'assistance (crèches, goutte de lait, ouvroirs); enfin les Régies qui n'auraient pour objet que l'exploitation d'institutions d'ordre pédagogique, ne peuvent non plus être considérées comme des établissements commerciaux. S'ils sont à forme commerciale, ces établissements poursuivent uniquement un but d'éducation et ont seulement pour objet de contribuer au développement de l'enseignement et d'assurer ainsi un service auquel les municipalités ont une obligation au moins morale de s'intéresser.

Or, le décret du 28 décembre 1926 et le Règlement d'administration publique du 17 février 1930 ne s'appliquent-il — il importe de le préciser — qu'aux Régies municipales qui ont un véritable caractère industriel ou commercial. L'art. 1^{er} § 3 du décret du 28 décembre 1926 précise expressément que cette réglementation n'est pas applicable aux Régies « organisées exclusivement dans un but d'hygiène ou d'assistance et ne comportant que des recettes en atténuation des dépenses ».

Il résulte de cette exclusion que lorsqu'une Régie n'est pas de nature à procurer à la Commune des ressources dépassant les dépenses, l'exploitation par cette municipalité d'institutions d'une telle nature n'est pas soumise à la réglementation des nouveaux décrets; il en sera ainsi notamment pour les exploitations de bains-douches, lavoirs, crèches, fourneaux économiques, restaurants populaires, etc.

De même on doit admettre que l'exploitation en Régie directe par les Communes du service extérieur des pompes funèbres n'est pas soumise à la réglementation nouvelle.

En effet, aux termes de l'art. 2 de la loi du 28 décembre 1904 le service extérieur des pompes funèbres comprend exclusivement le transport des corps, la fourniture des corbillards, cercueils, tentures extérieures des maisons mortuaires, les voitures de deuil, ainsi que les fournitures et le personnel nécessaires aux inhumations, exhumations et crémations. Or, si ce service n'est pas institué seulement dans un but d'hygiène, le législateur vient préciser qu'il ne doit avoir à aucun degré de caractère commercial, et que la Commune ne peut demander aux taxes d'inhumation que les ressources qui lui sont nécessaires pour subvenir aux besoins du service et à l'entretien des cimetières.

Dans une circulaire adressée aux Préfets le 25 février 1905 à la suite du vote de la loi du 28 décembre 1904, le Ministre de l'Intérieur écrit en effet : « Dans
 « l'établissement des tarifs, les municipalités ne devront
 « pas perdre de vue que la pensée des auteurs de la loi
 « a été avant tout d'assurer la liberté des funérailles. Si
 « elles peuvent légitimement demander aux taxes nou-
 « velles les ressources nécessaires pour subvenir aux
 « frais du service et à l'entretien des cimetières, ce serait
 « au contraire s'écarter des véritables préoccupations
 « du législateur que de rechercher en outre dans l'élé-
 « vation des tarifs un moyen d'accroître les ressources du
 « budget en vue des dépenses générales de la Commune.
 « Bien que la loi ne fixe point de limites à cet égard,
 « les municipalités comprendront qu'il ne conviendrait
 « pas, sous le couvert de taxes d'inhumation, de spé-
 « culer sur le sentiment qui porte les familles à honorer
 « leur membre décédé et établir en quelque sorte, un
 « impôt sur les morts ».

De même, le service d'enlèvement des ordures, boues et immondices comme le service extérieur des pompes funèbres doit être considéré comme échappant à la réglementation nouvelle. En effet, le produit des taxes de balayage et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères que les Communes peuvent être autorisées à percevoir ne doivent en aucun cas excéder le montant des dépenses nécessaires pour l'exploitation du service. Par conséquent, on doit admettre qu'il n'y a là que l'exploitation d'un service d'intérêt public, qui ne présente pas de caractère commercial.

La situation des Régies ayant pour objet des exploitation d'ordre pédagogique, peut apparaître comme plus délicate, car, ni le décret du 28 décembre 1926, ni le règlement du 17 février 1930 ne visent expressément de telles exploitations. Il semble cependant que les Régies ayant pour objet l'exploitation d'institutions de cette nature doivent elles aussi échapper à la réglementation nouvelle. Le côté économique d'une telle exploitation n'est en effet que tout à fait secondaire, et il ne porte pas en réalité sur un service d'utilité publique, mais bien sur un véritable service public : le service de l'enseignement. D'ailleurs, dans un arrêt du 20 avril 1931¹ la Cour de Cassation a décidé que le chef d'une institution d'enseignement en assurant, avec le concours de collaborateurs qu'il choisit et qu'il rétribue, l'instruction de ses élèves n'accomplit pas des actes de commerce et que le fait de pourvoir au logement et à la nourriture des élèves ne suffit pas à attribuer au principal un caractère commercial à l'exercice d'une profession qui, envisagée dans ses objets essentiels, n'offre pas matière aux transactions habituelles du commerce.

1. *Gaz. Trib.*, 1^{er} juillet 1931, *Recueil* 1931, t. II, 1^{re} partie, p. 22.

Cette jurisprudence dénie donc que les opérations poursuivies par l'exploitation d'institutions pédagogiques puissent avoir un caractère commercial.

D'ailleurs, si les décrets du 28 décembre 1926 et du 17 février 1930 n'ont pas visé les institutions d'ordre pédagogique telles que les collèges communaux, le rapport au Président de la République précédant le décret de 1926 indique que de telles institutions devaient être rangées dans la même catégorie que les institutions d'un caractère plus social que commercial.

« Si, lit-on dans ce rapport, leurs interventions en
 « cette matière demeurent assez rares, par contre
 « extrêmement nombreuses sont les initiatives prises
 « par les municipalités dans les domaines qui leur sont
 « ouverts non plus par des lois, mais par la vocation
 « générale qui leur est reconnue en matière d'hygiène
 « ou d'assistance, par exemple, et qui les convie à ex-
 « ploiter sous une apparence commerciale des instruc-
 « tions d'un caractère mixte telles que les fourneaux
 « économiques, restaurants populaires, cantines scolaires,
 « bains et lavoirs, crèches, ouvroirs, etc... où le côté
 « social demeure nettement prédominant.

« C'est dans cette catégorie que pourrait rentrer
 « l'exploitation en Régie par la ville d'institutions
 « d'ordre pédagogique telles que les collèges communaux
 « ou les écoles d'agriculture ».

Il faut donc admettre que les institutions communales d'ordre pédagogique demeurent soumises à la réglementation spéciale qui les régissait antérieurement au décret du 28 décembre 1926 et celui du 17 février 1930. Les pensionnats ou demi-pensionnats administrés en Régie directe par une ville continuent donc à être soumis à

l'ancienne réglementation des décrets des 7 janvier et 4 mai 1899 et du décret du 14 septembre 1925. De même les écoles communales d'agriculture sont toujours régies par le décret du 31 janvier 1923.

En un mot, il n'est pas possible de donner une énumération complète des Régies municipales qui ne sont pas soumises à la réglementation de 1926 et 1930. Il faut dans chaque cas particulier examiner si, à raison du but poursuivi, la Régie présente un véritable caractère commercial et si elle peut être assimilée à l'établissement qui serait exploité par une entreprise privée. Dans l'affirmative, on devrait admettre que cette Régie est soumise à la réglementation nouvelle, mais qu'au contraire elle y échappe si le caractère commercial fait défaut.

On voit dès lors que la délimitation ne peut être faite que par l'examen de chaque cas particulier. C'est ainsi que si en principe la fourniture d'eau par la ville doit être considérée comme une exploitation à caractère commercial, on peut imaginer des cas où une telle exploitation ne sera pas soumise à la réglementation nouvelle. Il pourrait en être ainsi dans le cas où une municipalité se bornerait à alimenter en eau potable des bornes fontaines placées sur la voie publique et les immeubles qu'elle possède et si la fourniture faite à des particuliers ne présentait qu'un caractère tout à fait accessoire.

De même on pourrait être tenté de soutenir qu'une Commune qui louerait elle-même des logements dans des habitations à bon marché qu'elle aurait fait construire pourrait ne pas se soumettre à la réglementation nouvelle si cette location n'avait pour but que de combattre la crise des logements et si le montant des loyers par elle

perçus ne devait pas lui procurer de bénéfices, mais était tout au plus suffisant à faire face aux frais de la gestion de l'immeuble et à l'amortissement du capital engagé. Bien que dans un cas semblable la distinction soit très délicate à établir, on pourrait être tenté de soutenir qu'en pareille hypothèse, on se trouve en présence non pas d'une entreprise à caractère commercial, mais d'une véritable œuvre d'hygiène et d'assistance sociale.

En ce qui concerne les Régies existant antérieurement au décret du 28 décembre 1926, la réglementation nouvelle ne leur est pas obligatoirement applicable. Les Communes ou les Syndicats de Communes ont seulement la faculté d'adopter cette réglementation si elles la préfèrent à la réglementation antérieure. En effet, d'après l'art. 12 du décret du 28 décembre 1926, les Communes ou Syndicats de Communes qui exploitaient antérieurement au décret des Régies à caractère industriel ou commercial devaient être autorisées par les Préfets, après avis des chefs de services départementaux intéressés à conserver leur forme actuelle. Celles qui n'avaient pas sollicité cette autorisation ou qui ne l'avaient pas obtenue devaient se conformer à la nouvelle réglementation. Mais l'art. 23 de la loi de finances du 30 juin 1930 a abrogé cette disposition du décret de 1926 et a rendu facultative la mise en harmonie de ces Régies avec la réglementation nouvelle. Il dispose en effet que : « les Communes qui
« avaient des Régies municipales avant le décret du
« 28 décembre 1926 auront la faculté de conserver la
« forme de la Régie simple ou directe en vigueur à
« moins qu'elles ne préfèrent accepter la disposition
« du décret susvisé ».

Il en est de même en ce qui concerne les Régies anté-

rieures aux décrets de 1926 ayant pour objet l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local et d'une distribution d'énergie électrique.

Ces Régies qui étaient réglementées par des textes particuliers : le décret du 26 juin 1915 pour l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local et le décret du 8 octobre 1917 pour l'exploitation de distributions d'énergie électrique, restent soumises à cette réglementation spéciale. Seules les Régies qui se constitueront à l'avenir devront être soumises aux mêmes règles que les autres Régies, c'est-à-dire à la réglementation générale édictée tant par le décret du 28 décembre 1926 que par le règlement d'administration publique du 17 février 1930. En effet, l'art. 64 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 stipule expressément « que les dispositions contenues dans les décrets du 26 juin 1917, et « 8 octobre 1917 ne sont pas applicables aux Régies qui « se constitueront à dater de la promulgation du présent « décret ».

On peut donc dire d'une manière générale pour les Régies antérieures aux décrets de 1926 que quelque soit leur objet, elles restent soumises au régime qui avait été adopté au moment de leur création. Les Régies ayant pour objet l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local et d'une distribution d'énergie électrique sont obligatoirement soumises aux réglementations spéciales édictées pour ces sortes d'exploitations, les Communes ayant, au contraire, la faculté d'adopter pour des Régies antérieures la nouvelle réglementation.

Si l'on cherche maintenant à déterminer l'étendue territoriale des décrets de 1926 et du Règlement d'administration publique du 17 février 1930, on doit admettre

que ces textes sont applicables dans toutes les Communes de la métropole, y compris la ville de Paris. On aurait pu hésiter en ce qui concerne la Ville de Paris et la faire échapper à l'application de la nouvelle réglementation, puisque le décret du 5 novembre 1926 a procédé par voie de modification à la loi du 5 avril 1884, qui n'est pas applicable à la Ville de Paris. Mais il ne paraît pas douteux que cette réglementation doive s'étendre à la capitale, puisque le décret du 28 décembre 1926 constitue à lui seul un texte général et ne s'est pas borné à modifier la loi municipale. Il semble donc que la Ville de Paris soit soumise à la réglementation nouvelle et que seuls les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle se trouvent (temporairement du moins) en dehors de la nouvelle réglementation tant que celle-ci n'y aura pas été introduite par un texte spécial ainsi que l'exige la loi du 17 octobre 1919.

Enfin, dans son art. 18, le décret du 28 décembre 1926 stipule que ces dispositions sont applicables : « dans
« les conditions et sous les réserves contenues dans les
« art. 164, 165, 166 de la loi du 5 avril 1884.

« 1° aux Communes de plein exercice de l'Algérie,
« 2° aux colonies de la Réunion, Martinique, Guade-
« loupe ».

CHAPITRE III

L'ORGANISATION DES RÉGIES MUNICIPALES

La portée et l'étendue de la nouvelle réglementation ayant été déterminées, il importe maintenant d'examiner d'une manière objective la réglementation qui a été adoptée pour les Régies municipales. Pour cette étude il y a lieu d'examiner distinctement plusieurs points, en suivant dans cet examen les divisions qui ont été adoptées par le Règlement d'administration publique du 17 février 1930. Ces divisions sont les suivantes :

- 1^o Création des Régies ;
- 2^o Organisation administrative des Régies ;
- 3^o Régime financier des Régies ;
- 4^o Fin de la Régie ;
- 5^o Les Régies intercommunales.

Il conviendra d'examiner d'une manière séparée dans un sixième paragraphe, le contrôle des Régies, qui a été organisé par des dispositions éparses dans le Règlement d'administration publique du 17 février 1930.

Les conditions d'organisation intérieure des Régies ont été précisées dans le règlement intérieur type qui a été approuvé par le décret du 9 janvier 1933¹. Ce

1. *Journal Officiel*, 14 janvier 1933.

règlement intérieur ne fait d'ailleurs que concrétiser les principes posés par le décret du 17 février 1930, en organisant dans son détail le fonctionnement des Régies municipales à caractère industriel ou commercial, sans rien ajouter à la réglementation primitivement adoptée.

§ 1

CRÉATION DES RÉGIES MUNICIPALES

Le décret du 28 décembre 1926 avait posé en principe dans son art. 2 qu'il appartenait aux Conseils Municipaux de désigner les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et d'arrêter les dispositions à faire figurer dans le règlement intérieur de ces services. Mais en aucun cas ces délibérations ne sont exécutoires, par elles-mêmes : elles doivent recevoir une approbation de l'autorité administrative. Il n'y a là qu'une application du principe posé par l'art. 68 de la loi du 5 avril 1884 telle qu'elle a été modifiée par le décret du 5 novembre 1926.

Si les Conseils Municipaux ont toujours l'initiative de la création d'une Régie municipale, c'est en définitive l'autorité administrative supérieure qui devra apprécier selon les circonstances si les initiatives des Communes sont bien justifiées par l'intérêt public. Le décret du 17 février 1930 dans ses art. 1 à 4 avait pour but de préciser les formalités à observer en vue de l'approbation de cette délibération.

La procédure qui a été instituée est la suivante : les délibérations des Conseils Municipaux tendant à assurer l'exécution en Régie des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial et arrêtant les

dispositions du règlement intérieur, sont adressées dans la huitaine par le Maire au Sous-Préfet (ou au Préfet lorsqu'il s'agit de Communes comprises dans l'arrondissement chef-lieu du Département). Le Sous-Préfet, ou le Préfet, constate la réception sur un registre et délivre immédiatement au Maire un récépissé de l'expédition. Dans les dix jours qui suivent l'enregistrement à la préfecture, le Sous-Préfet transmet ces délibérations au Préfet, accompagnées de son avis motivé.

Le Préfet fait alors procéder dans la Commune à une enquête qui est ouverte dans les huit jours qui suivent l'arrivée des délibérations à la préfecture.

Le public est averti par des affiches apposées à la porte de la mairie et aux emplacements habituels. Le Président de la Chambre de commerce et le Président de la Chambre d'agriculture dans le ressort desquels se trouve la Commune intéressée sont avertis par le Préfet des dates d'ouverture et de clôture de l'enquête et sont admis à présenter leurs observations. Enfin, si par application de l'art. 4 de l'Ordonnance du 23 août 1835 le Conseil Municipal est appelé à émettre son avis sur les résultats de l'enquête, la nouvelle délibération doit être prise dans le délai de quinze jours à dater de la transmission des pièces au Maire par le commissaire enquêteur et adressée dans les cinq jours au Préfet avec les autres pièces de l'enquête.

Lorsque cette procédure a été suivie, il appartient à l'autorité administrative de donner ou de refuser son approbation, mais l'autorité de qui doit émaner l'approbation varie suivant que le règlement intérieur du service à exécuter en Régie est ou non conforme à l'un des règlements types approuvés par décret en Conseil d'Etat

et suivant qu'il s'agit ou non d'un service susceptible d'être concédé.

Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque le règlement intérieur est conforme à l'un des règlements types ou lorsque le service à exécuter en Régie est susceptible d'être concédé, c'est au Préfet qu'il appartient de donner son autorisation.

Au contraire, l'approbation des délibérations créant la Régie doit être donnée par les Ministres de l'Intérieur et des Finances si le règlement adopté, étant conforme à l'un des règlements types, il s'agit de services autres que ceux qui sont susceptibles d'être concédés.

Enfin, dans tous les autres cas, c'est-à-dire lorsque le règlement intérieur proposé par le Conseil Municipal diffère du règlement type approuvé par décret en Conseil d'Etat, qu'il s'agisse ou non de services susceptibles d'être concédés, l'autorisation doit être donnée par décret rendu sur l'approbation des Ministres de l'Intérieur et des autres Ministres intéressés, après avis du Conseil d'Etat. Dans ce cas, comme dans celui où l'approbation résulte d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur et des Finances, le Préfet doit transmettre le dossier de l'affaire au Ministre de l'Intérieur avec un avis motivé dans le mois qui suit le retour des pièces à la Préfecture après l'enquête.

Le Règlement d'administration publique a prévu le cas où l'autorité administrative n'aurait pris aucune décision sur la délibération du Conseil Municipal instituant les Régies. Il importait en effet que l'administration ne put pas paralyser par son inaction les initiatives communales.

La réglementation suivante a été adoptée : Si l'appro-

bation doit émaner du Préfet, au cas où aucune décision n'a été prise dans les trois mois à dater de la délivrance du récépissé par la Préfecture, les délibérations instituant la Régie municipale deviennent exécutoires de plein droit. Ce délai est porté à six mois lorsque les délibérations doivent être approuvées par arrêté ministériel ou par décret en Conseil d'Etat.

D'une manière générale, les Régies ayant le plus souvent pour objet l'exploitation de services susceptibles d'être concédés et les Communes adoptant volontiers les règlements types approuvés par le Conseil d'Etat, c'est le Préfet qui presque toujours sera appelé à donner son approbation.

Il n'en est pas moins vrai que dans certains cas, un arrêté ministériel ou même un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour régulariser la création de la Régie.

§ 2

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES RÉGIES MUNICIPALES

En ce qui concerne l'organisation administrative des Régies municipales, le Gouvernement avait le choix entre deux systèmes : ou bien faire de la régie un mécanisme doté de la personnalité civile et distinct de la Commune, ou bien au contraire doter seulement cette organisation de l'autonomie budgétaire, mais ne lui conférer aucune personnalité propre et n'en faire qu'un service de la Commune. Le premier de ces systèmes avait été adopté par la proposition de loi de M. A. Thomas qui créait de véritables offices publics entièrement autonomes tant au point de vue financier qu'au point de vue

de leur personnalité. De même, ce régime avait été institué par le décret du 26 juin 1915 pour les Régies ayant pour objet l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local et par le décret du 8 octobre 1917 pour les Régies assurant l'exploitation d'un réseau d'énergie électrique.

Le décret du 28 décembre 1926, au contraire, a adopté la deuxième solution et se rapproche ainsi du système préconisé par MM. A. Veber, Brenier et Rozier dans leur proposition de loi. L'art. 4, § 1^{er} de ce décret dit en effet expressément que : « les Régies visées aux articles « précédents sont dotées de l'autonomie budgétaire, mais « elles ne possèdent pas une personnalité distincte de « celle de la Commune et sont placées sous l'autorité du « Maire et du Conseil Municipal »... »

Le rapport au Président de la République qui précède ce décret s'explique sur les raisons qui ont fait adopter cette solution.

« Le Gouvernement, dit ce rapport, a voulu tenir
« compte du désir formellement exprimé par les munici-
« palités de demeurer entièrement maîtresses de la
« portion de leur patrimoine affecté à la Régie ; elles
« ont fait observer avec raison que le système inverse,
« s'il présente l'avantage d'étendre la capacité de la
« Régie en lui permettant d'accomplir de sa propre
« autorité tous les actes d'administration et de gestion
« effectués par les organismes dotés de la personnalité
« civile et par suite, d'échapper à certaines règles res-
« trictives de la loi de 1884, offre par contre, l'incon-
« vénient d'entraîner la création au sein de la collec-
« tivité locale, d'un organisme indépendant qui n'en est
« que le démembrement et de rompre l'unité adminis-
« trative de cette collectivité ; par là, elle risque de

« dresser en face du Conseil Municipal et du Maire, qui
 « sont les représentants légaux de la Commune, un
 « pouvoir affranchi qui peut devenir rival et compro-
 « mettre ainsi la concorde indispensable à la marche
 « des services qu'elle a pour tâche d'assurer ».

Dans le système auquel le Gouvernement s'est rallié, il n'y aura pas, entre les Communes et les bénéficiaires de l'exploitation, une personne morale interposée et l'autonomie avec laquelle fonctionnera la Régie municipale aura un caractère purement financier.

Ainsi, il est clairement exprimé que les auteurs des décrets se sont surtout attachés à éviter les conflits qui pourraient se produire entre l'autorité municipale et celle chargée d'administrer la Régie. On a voulu mettre la Régie sous la dépendance du Maire et du Conseil Municipal qui exercent leur autorité sur les organes de gestion de la régie, à savoir : Le Conseil d'exploitation et le directeur de la Régie.

Conseil d'exploitation, directeur de la Régie sont donc les deux organismes qui, sous l'autorité du Maire et du Conseil Municipal, sont chargés d'assurer le fonctionnement de la Régie.

Il est d'ailleurs prévu (art. 16 du décret du 17 février 1930) qu'un même Conseil d'exploitation ou un directeur peuvent être chargés de l'administration ou de la direction de plusieurs Régies.

a) *Le Conseil d'exploitation.*

Le Conseil d'exploitation se compose d'un certain nombre de membres qui est désigné par le règlement intérieur de la Régie. Cependant (art. 8 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930) le nombre de membres du Conseil d'exploitation ne peut être infé-

rieur à 4, ni supérieur à 12, non compris le directeur. C'est encore le règlement intérieur de la Régie qui détermine les catégories de personnes parmi lesquelles les membres du Conseil d'exploitation peuvent ou doivent être choisis et qui fixe la durée de leurs fonctions et leur mode de renouvellement.

La nomination des membres du Conseil d'exploitation est confiée pour un quart au Préfet et pour le surplus au Maire qui doit cependant obtenir l'agrément du Préfet. Les membres ne peuvent être relevés de leurs fonctions que dans la même forme.

L'art. 7 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 précisant la proportion du nombre des membres du Conseil qui peuvent être titulaires d'un mandat électif de Sénateur, Député, Conseiller Général, Conseiller d'arrondissement, Conseiller Municipal, il faut en déduire implicitement qu'il n'y a pas incompatibilité entre ces mandats et les fonctions de membre du Conseil d'exploitation. Il est seulement stipulé que le nombre des membres investis d'un mandat électif ne peut pas dépasser le tiers du nombre total des membres du Conseil d'exploitation.

Par contre, certaines incompatibilités ont été prévues ; ainsi, les membres du Conseil d'exploitation ne peuvent être entrepreneurs ou fournisseurs du service à un titre quelconque, ou faire partie du Conseil d'administration d'une société qui est elle-même fournisseur de la Régie. La contravention à cette disposition a la sanction suivante : Ces membres sont déclarés démissionnaires d'office.

Les membres du Conseil d'exploitation peuvent recevoir une rétribution, mais c'est au règlement intérieur

de la Régie qu'il appartient de fixer la valeur des jetons de présence qui peuvent être attribués et de déterminer ainsi la rémunération des membres du Conseil d'exploitation en dehors du remboursement de leurs frais de déplacement ou autres dépenses. La rédaction de l'art. 7 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 permet ainsi de dire qu'*a contrario*, les membres du Conseil d'exploitation ont un droit absolu au remboursement de leurs dépenses.

Le Conseil d'exploitation a un bureau composé d'un Président et de un ou plusieurs vice-présidents, le nombre et la durée de ces fonctions étant déterminés par le règlement intérieur qui fixe également la périodicité des séances, le mode de convocation des membres et le quorum exigé pour la validité des délibérations.

En cas de partage, la voix seule du Président est prépondérante. (art. 10 du Règlement d'administration publique, 17 février 1930).

Les art. 11 et suivants du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 déterminent les attributions du Conseil d'exploitation. D'une manière générale il lui est attribué le droit de statuer sur toutes les affaires pour lesquelles le pouvoir de décision n'a pas été attribué à une autre autorité, soit par les dispositions des textes réglementaires, soit par le règlement intérieur de la Régie.

En outre, le Maire doit obligatoirement consulter le Conseil d'exploitation sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la Régie. Il doit ainsi obligatoirement être appelé à émettre son avis dans les cas suivants énumérés par les art. 13 et 14 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 :

1^o conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel ;

2^o fixation des tarifs ou des modalités d'établissement des prix ;

3^o approbation des plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension ;

4^o autorisation à donner au Maire pour intenter ou soutenir des actions judiciaires et accepter les transactions ;

5^o vote du budget de la Régie et examen des comptes de la Régie ;

6^o examen des mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation à la fin de chaque exercice et au besoin en cours d'exercice ;

7^o examen des marchés à traiter et examen des baux à prendre ou à donner.

Dans tous ces cas, d'après les termes mêmes du décret du 17 février 1930, le Conseil d'exploitation ne joue le rôle que d'un organe consultatif ; il doit obligatoirement donner son avis, mais le Maire ou le Conseil Municipal ne sont pas tenus, du moins en droit, de s'y conformer. Il n'y a là qu'une obligation de principe que nous avons déjà indiquée, mais c'est au Maire et au Conseil Municipal qu'est confiée la direction de la Régie.

Le Conseil d'exploitation a, en outre, d'autres attributions.

Il arrête tous les six mois le relevé qui doit être présenté par le Maire au Conseil Municipal.

Il est appelé à donner son avis sur les prélèvements à opérer sur le fonds de réserve et dans ce cas, les prélèvements ne peuvent être autorisés qu'en vertu d'une déci-

sion du Maire prise *sur avis conforme* du Conseil d'exploitation. Il est consulté sur la fixation des traitements à allouer au directeur.

Il peut, lorsque les recettes de la Régie dépassent 500.000 francs, demander au Conseil Municipal la nomination d'un agent comptable spécial à la Régie. Il adresse au Maire des propositions en vue de la nomination du régisseur comptable ou de l'agent chargé de tenir la comptabilité-matière. Il peut également adresser au Maire des suggestions en vue du remplacement du directeur de la Régie lorsque celui-ci est absent.

Enfin, d'une manière générale, il peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle et présenter au Maire toutes propositions qu'il juge utiles.

Il résulte de cette énumération que le rôle du Conseil d'exploitation, sauf de rares cas, est celui d'un organisme consultatif et de contrôle. Si un certain pouvoir de décision lui est reconnu en principe, il n'a l'occasion de l'exercer qu'exceptionnellement, puisque le plus souvent la décision appartient soit au Maire, soit au Conseil Municipal, soit au directeur de la Régie, en vertu des décrets du 17 février 1930 et à raison de dispositions spéciales des règlements intérieurs de la Régie.

b) *Le directeur de la Régie.*

Le directeur de la Régie est nommé par le Maire avec l'agrément du Préfet. Il peut être révoqué par le Préfet après avis du Maire et du Conseil d'exploitation, et siège au Conseil d'exploitation avec voie délibérative.

Les fonctions de directeur de la Régie sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif (Sénateur, Député, Conseiller Général, Conseiller d'arrondissement, Conseiller Municipal) et cette incompatibilité se prolonge

deux ans après l'expiration de ces mandats. Comme les membres du Conseil d'exploitation, le directeur ne peut être entrepreneur ou fournisseur du service à un titre quelconque, ni faire partie du Conseil d'administration d'une société qui est elle-même fournisseur de la Régie. Par application de la règle posée par l'art. 17 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 c'est au Maire, avec l'agrément du Préfet, qu'il appartiendrait au cas où le directeur de la Régie contreviendrait à cette disposition de déclarer ce directeur démissionnaire d'office. En effet, si c'est le Préfet qui a le pouvoir de révocation, c'est l'autorité qui a nommé l'agent qui doit le déclarer démissionnaire au cas où il ne respecterait pas les interdictions instituées par le Règlement d'administration publique et par conséquent, puisque c'est le Maire qui nomme le receveur de la Régie, c'est encore lui qui doit intervenir pour le déclarer démissionnaire.

Le traitement du directeur de la Régie est fixé par le Conseil Municipal sur la proposition du Maire après avis du Conseil d'exploitation, et la délibération qui détermine ce traitement est soumise à l'agrément du Préfet.

Les fonctions du directeur de la Régie sont fixées par l'art. 12 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930. Le directeur doit tenir le Conseil d'exploitation au courant de la marche des services. Il nomme et révoque les agents et employés de la Régie sous réserve des dispositions qui seraient contenues dans le règlement intérieur. Il assure la bonne marche du service, prépare le budget et le compte administratif et prend toutes les décisions attribuées au Conseil d'exploitation pour lequel ce Conseil lui a donné délégation.

Il procède, sous l'autorité du Maire, aux ventes ou aux achats courants dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il propose au Maire les titres de recettes et l'ordonnancement des dépenses.

Enfin, il peut recevoir délégation du Maire ;

1^o pour le visa des quittances délivrées aux usagers du service ou le visa des tickets de perception ;

2^o pour le mandatement des dépenses au moyen de crédits sous-délégués dont la limite est fixée par une disposition spéciale du règlement intérieur.

En cas d'absence, le directeur de la Régie est remplacé par un des fonctionnaires ou employés du service désigné par le Maire sur la proposition du Conseil d'exploitation.

c) *Le Conseil Municipal.*

Les membres du Conseil Municipal ont vu par l'art. 7 du décret du 17 février 1930 se créer une incompatibilité de plus entre leurs fonctions. Ils sont soumis en effet aux mêmes incompatibilités que les membres du Conseil d'exploitation et s'ils venaient à contrevenir à cette disposition, après leur nomination, ils devraient être déclarés démissionnaires d'office.

La procédure à suivre en ce cas paraît avoir échappé aux auteurs du Règlement d'administration publique du 17 février 1930. En effet, à s'en tenir strictement aux termes de ce décret, ce serait au corps électoral qui a nommé les Conseillers Municipaux, de prononcer cette démission. Il semble qu'en ce cas, ceux-ci pourraient être déclarés démissionnaires par le Préfet en vertu de l'art. 36 de la loi du 5 avril 1884, qui, d'une manière générale reconnaît au Préfet le pouvoir de déclarer démissionnaire d'office le Conseiller Municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination,

se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévu par la loi municipale.

Le Conseil Municipal, sur l'avis du Conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, règle les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel, fixe les tarifs ou les modalités d'établissement des prix, approuve les plans et devis des travaux, autorise le Maire à introduire ou soutenir les actions judiciaires ou à transiger, vote le budget de la Régie et délibère sur les comptes, et enfin, délibère sur les mesures à prendre d'après les résultats d'exploitation à la fin de chaque exercice et au besoin en cours d'exercice. Il est ainsi appelé à décider s'il y a lieu au cours de l'exploitation, d'accroître ou de diminuer le montant du capital de premier établissement, mis par la Commune à la disposition de la Régie.

Il fixe la date des remboursements des avances à court terme faites à la Régie par la Commune. Il détermine de même le loyer des immeubles communaux affectés à la Régie.

Toutes ces délibérations ne sont exécutoires que sous réserve des approbations administratives.

Enfin, il appartient au Conseil Municipal de fixer après avis du Conseil d'exploitation et sur la proposition du Maire, le traitement du directeur de la Régie. Il est dans l'obligation de se faire rendre des comptes sur les prélèvements opérés sur le fonds de réserve lorsqu'il aura autorisé ces prélèvements, après avis conforme du Conseil d'exploitation.

Il examine en outre, le relevé provisoire des résultats de l'exploitation de la Régie qui doit être arrêté tous les six mois par le Conseil d'exploitation et qui lui est

soumis par le Maire. Lorsque ce relevé fait apparaître un déficit d'exploitation, le Maire, ou le Préfet, peut inviter le Conseil Municipal à statuer sur les mesures à prendre pour rétablir l'équilibre budgétaire. Ces mesures peuvent consister, soit en une modification des tarifs ou des prix de vente, soit dans la réalisation d'économies dans l'organisation des services.

d) *Le Maire.*

Le Maire, comme chef de la Commune, a un pouvoir très important dans le fonctionnement de l'administration de la Régie. C'est lui qui, avec l'agrément du Préfet, nomme les 2/3 des membres du Conseil d'exploitation, le dernier tiers étant nommé par le Préfet. Il peut également relever ces membres de leurs fonctions. Toujours avec l'agrément du Préfet, il nomme le directeur de la Régie et donne son avis sur sa révocation qui ne peut être prononcée que par le Préfet.

Il propose au Conseil Municipal le traitement à allouer au directeur de la Régie d'après l'avis du Conseil d'exploitation ; il lui appartient de désigner un des agents de la Régie pour remplir les fonctions de régisseur comptable et de fixer le montant du cautionnement à fournir par cet agent. Il nomme également l'agent chargé de tenir la comptabilité-matière. C'est à lui encore qu'il appartient de proposer au Préfet l'agent à nommer pour remplir les fonctions de receveur de la Régie si ces fonctions doivent être remplies par un fonctionnaire spécial.

Après avoir obligatoirement consulté le Conseil d'exploitation, le Maire :

- 1^o souscrit les marchés à traiter ;
- 2^o passe les baux ;

3^o intente ou soutient les actions judiciaires et accepte les transactions ;

4^o présente au Conseil Municipal le budget et les comptes.

C'est encore le Maire qui délivre les titres de recette et ordonnance les dépenses conformément aux propositions qui lui sont faites par le directeur de la Régie. Il peut cependant, nous l'avons vu, déléguer une partie de ses attributions au directeur de la Régie. Il en est ainsi pour le visa des quittances délivrées aux usagers du service ou le visa des tickets de perception et pour le mandatement des dépenses au moyen de crédits sous-délégués dans les limites fixées par le règlement intérieur de la Régie.

C'est le Maire qui autorise après avis conforme du Conseil d'exploitation les prélèvements sur le fonds de réserve, à charge, pourtant, de rendre compte de cette décision au Conseil Municipal.

Le Maire vise la demande du directeur de la Régie tendant à des retraits du compte courant spécial constitué par le fonds de réserve ; il autorise l'agent comptable à effectuer des retraits de fonds à la recette municipale. Il présente au Conseil Municipal le relevé provisoire des résultats de l'exploitation que doit arrêter tous les six mois le Conseil d'exploitation. Si ce relevé lui apparaît en déficit, le Maire doit inviter le Conseil Municipal à prendre les mesures propres à faire disparaître ce déficit et à rétablir l'équilibre budgétaire.

Enfin, le Maire, peut adresser au Conseil Municipal des propositions utiles pour lui permettre d'exercer les attributions qui lui sont propres et qui ont été énumérées par le paragraphe précédent.

§ 3

RÉGIME FINANCIER DES RÉGIES MUNICIPALES

Bien que la Régie municipale n'ait pas, comme on l'a vu, une personnalité civile distincte, elle a non seulement une organisation particulière au point de vue administratif, mais encore son budget est distinct de celui de la Commune.

Le Règlement d'administration publique du 17 avril 1930 a en effet prévu que les recettes et les dépenses d'exploitation de chaque Régie ne figureront pas dans le budget, mais feront l'objet d'un budget propre à cette régie.

On ne trouve dans le budget communal la trace de l'existence de la Régie que par l'inscription qui y est faite de l'excédent net des recettes ou des dépenses. Cet excédent est inscrit au budget communal dans un article unique dont la justification et le développement sont apportés par le budget de la Régie annexé à celui de la Commune.

Si le budget de la Régie se solde par un équilibre parfait de telle façon qu'il n'y ait excédent ni de recettes ni de dépenses, une mention « pour mémoire » est portée au budget communal en recettes et en dépenses.

Ce budget de la Régie est préparé on l'a vu, par le directeur de la Régie. Il est soumis au Conseil d'exploitation, présenté par le Maire au Conseil Municipal et c'est en définitive cette assemblée qui le vote.

Les modifications à apporter au budget sont soumises aux mêmes formalités que celles du budget de la Commune et ce budget est réglé en même temps que le budget communal et selon la même modalité. Pour justifier

les propositions de budget faites au Conseil Municipal, le Maire doit fournir en même temps que le projet de budget, un exemplaire du dernier compte administratif et un rapport sur la situation financière de l'entreprise.

Il est inutile d'insister sur la composition de ce budget. Il suffit seulement de rappeler l'énumération des différents chapitres qui doivent y figurer.

Le budget est divisé en deux sections. L'une relative à l'exploitation et aux charges annuelles, l'autre se référant aux dépenses constituant le capital d'établissement et aux recettes destinées à y faire face.

Dans la première section figureront :

I. *En recettes :*

- 1° les produits d'exploitation ;
- 2° les prélèvements sur le fond de réserve ;
- 3° les produits divers et exceptionnels y compris les fonds de concours versés pour le service ;
- 4° les ressources au moyen desquelles il sera fait face à l'excédent des dépenses sur les recettes lorsque le projet de budget est déficitaire.

II. *En dépenses :*

- 1° les frais d'exploitation et d'entretien ;
- 2° les traitements salaires et indemnités du personnel ;
- 3° le loyer des immeubles affectés à la Régie ;
- 4° les impôts et contributions ;
- 5° les dépenses diverses ;
- 6° les intérêts et l'amortissement des emprunts contractés par la Commune en vue de fournir des avances à la Régie ainsi que les frais occasionnés par le service de ces emprunts ;
- 7° le remboursement des avances consenties par la

Commune sur les ressources du budget communal ainsi que les intérêts de ces avances ;

8° lorsqu'il y a un excédent de recettes, les emplois prévus pour ce bénéfice d'exploitation.

Ces diverses dépenses sont des dépenses obligatoires au sens de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire qu'il appartient à l'autorité administrative d'en prescrire l'inscription d'office au budget de la Régie.

La deuxième section du budget de la Régie comprend : en dépenses, les sommes consacrées au développement des installations ou à l'augmentation du fonds de roulement et en recette les ressources prévues spécialement pour y faire face.

Les restes à recouvrer et les restes à payer sont en fin d'exercice ajoutés aux prévisions et aux autorisations du budget en cours.

Enfin, lorsque le budget a prévu des crédits pour procéder à des travaux d'installation et d'entretien et que ceux-ci n'ont pas été utilisés, ces crédits sont reportés de plein droit au budget de l'exercice suivant.

Le même parallélisme qui a été institué pour le vote du budget entre le budget de la régie et le budget municipal se retrouve pour l'exécution du budget.

La période d'exécution du budget de la Régie est en effet la même que celle du budget communal, c'est-à-dire qu'elle s'étend :

— jusqu'au 15 mars de la deuxième année pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses ;

— jusqu'au 31 mars pour la réalisation des recettes et le paiement des dépenses.

C'est en principe le Maire qui, sur la proposition du directeur de la Régie, délivre les titres de recettes et

mandate les dépenses. Cependant, nous avons vu que celui-ci peut déléguer ses pouvoirs au directeur de la Régie, mais seulement dans les limites fixées par le règlement intérieur. Enfin, c'est l'agent comptable de la Régie ou celui qui a été désigné pour remplir les fonctions de régisseur comptable qui encaisse les recettes et paie les dépenses.

Lorsqu'il existera des recettes dont le règlement intérieur de la Régie n'aura pas prévu le mode de recouvrement, il sera procédé au moyen d'un état exécutoire dans les formes prévues par l'art. 154 de la loi du 5 avril 1884.

En principe, les fonds libres de la Régie sont placés en compte-courant à la recette municipale et c'est l'agent comptable qui effectue les rentrées de fonds avec l'autorisation du Maire. Cependant, pour faciliter les opérations de ce comptable, un compte de chèques postaux peut être ouvert à son nom, mais l'actif de ce compte ne doit jamais dépasser le maximum qui aura été fixé par le règlement intérieur.

Cet agent comptable est en principe le receveur municipal. Cependant, comme ses fonctions sont dans certains cas très importantes et absorbantes, le Conseil Municipal, sur la demande du Conseil d'exploitation, et lorsque les recettes prévues excèdent 500.000 francs, peut décider qu'elles seront remplies ou qu'elles seront exercées par un comptable spécial ; de même lorsque les fonctions de receveur municipal sont exercées par le percepteur, le Ministre des Finances, a le droit d'exiger la nomination d'un receveur spécial de la Régie. Cette nomination est faite par le Préfet sur la proposition du Maire.

Le comptable de la Régie est soumis à la surveillance du receveur municipal, du receveur particulier des finances et au contrôle de l'inspection générale des Finances. Les comptes de ce comptable sont jugés dans les mêmes conditions que ceux du receveur municipal.

Enfin, le receveur de la Régie, qui doit fournir un cautionnement dont le montant est fixé par l'acte de nomination est soumis aux mêmes pénalités que le receveur municipal en cas de retard dans la présentation de ses comptes ou la production des justifications complémentaires exigées de lui par le juge des comptes. En effet, il est expressément stipulé que les dispositions des articles 159 de la loi du 5 avril 1884 et 126 de la loi du 30 juin 1923 sont applicables aux trésoriers des Régies (art. 5, § 2, décret du 28 décembre 1926). Or, ces textes prévoient en cas de retard dans la présentation des comptes, des amendes de 10 à 100 francs par mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des Conseils de Préfecture et de 50 à 500 francs, également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la Cour des Comptes.

Lorsqu'il s'agit de retard apporté par les comptables dans la justification complémentaire exigée par le juge des Comptes, le taux de ces amendes est fixé semestriellement entre 10 et 50 francs.

A côté du receveur de la Régie, le Maire peut désigner sur la proposition du Conseil d'exploitation, des agents de la Régie pour remplir les fonctions de régisseur comptable.

Cet agent encaisse le montant des ventes, opère, lorsqu'il y a lieu, le recouvrement des diverses sommes ou droits d'abonnements à percevoir sur les consommateurs

ou usagers de la Régie et enfin, paie les dépenses à prélever sur les crédits du budget.

Ce régisseur comptable remet tous les quinze jours au receveur de la Régie, l'excédent des recettes sur les dépenses. Il est responsable vis-à-vis de la Régie de sa gestion et est tenu de fournir un cautionnement dont le montant est fixé par le Maire. Il doit fournir en fin d'année les pièces justificatives de son compte d'exploitation et il est soumis à la surveillance du receveur de la Régie ainsi qu'aux vérifications de l'inspection générale des Finances.

Enfin, en dehors des comptes en deniers il doit être tenu spécialement une comptabilité-matière qui constate les entrées et les sorties de marchandises. Cette comptabilité se traduit chaque année par un inventaire dont les résultats sont produits au juge des Comptes à l'appui de la comptabilité-deniers.

C'est le règlement intérieur qui fixe la forme de cette comptabilité-matières en même temps que le montant du cautionnement à fournir par l'agent-comptable. En cas de silence sur ce point du règlement intérieur, c'est le Maire qui, dans l'acte de nomination de l'agent-comptable sur la proposition du Conseil d'exploitation, détermine le montant de ce cautionnement.

Il est tenu également un compte administratif qui est préparé par le directeur de la Régie et qui doit être soumis au Conseil d'exploitation dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice. Ce compte est accompagné d'un bilan où doit figurer spécialement la situation du compte d'établissement et celle du fonds de roulement en deniers et en matières.

Afin de permettre aux diverses autorités chargées

d'assurer le fonctionnement de la Régie et de la contrôler de remplir leur rôle en toute connaissance de cause, il doit être établi, indépendamment des comptes, un relevé provisoire des résultats de l'exploitation. Ce relevé doit être arrêté au moins tous les six mois par le Conseil d'exploitation et le Maire doit le présenter au Conseil Municipal et en adresser copie au Préfet. Lorsque ce relevé révèle que l'exploitation de la Régie est déficitaire, il appartient soit au Maire, soit au Préfet d'inviter immédiatement le Conseil Municipal à prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Ces mesures peuvent provenir soit d'une modification des tarifs des prix de vente, soit de la réalisation d'économies dans l'organisation des divers services

Il est bien évident que la Régie municipale qui s'apparente en tous points à une entreprise commerciale ne peut fonctionner que si elle dispose d'un capital de premier établissement et d'un fonds de roulement.

C'est la Commune qui doit fournir à la Régie ces diverses sommes. Le règlement d'administration publique du 17 février 1930 spécifie expressément dans ses articles 16 à 18 que la délibération du Conseil Municipal portant création de la Régie détermine les sommes mises par la Commune à la disposition de cette Régie à titre de capital de premier établissement y compris le fonds de roulement.

La Commune peut d'ailleurs, pour fournir ces sommes à la Régie, soit employer ses ressources ordinaires, soit recourir à un emprunt.

Le montant du capital de premier établissement peut être accru ou diminué suivant les besoins des services par une délibération du Conseil Municipal prise sur

l'avis du Conseil d'exploitation. Ces modifications se traduisent dans le budget communal par des ouvertures de crédit ou par des inscriptions en recettes correspondant aux versements effectués par la Régie. Pour rémunérer la Commune, les sommes avancées à la Régie portent intérêt au taux de l'escompte pratiqué par la Banque de France à la date de chaque versement.

Par ailleurs, la délibération qui a institué la Régie et fixé le montant de ses avances doit également déterminer les conditions de leur amortissement dont la durée ne peut en aucun cas être supérieure à 30 ans.

Lorsque la Commune a eu recours à un emprunt pour effectuer ses avances à la Régie, l'annuité mise à la charge de la Régie est égale aux charges d'intérêts, d'amortissement et aux différents frais occasionnés par le service de l'emprunt. L'ensemble de ces charges doit figurer, on l'a vu, en dépenses au budget de la Régie. Elles doivent se retrouver en recettes à un article spécial du budget communal.

De même que c'est la Commune qui doit fournir à la Régie son capital de premier établissement et le fonds de roulement qui lui est nécessaire, de même la Régie ne peut demander qu'à la Commune les avances supplémentaires dont elle pourrait avoir besoin pour assurer le fonctionnement de l'entreprise au cas où la somme préalablement mise à sa disposition se révélerait être insuffisante.

Il peut se faire d'ailleurs qu'en dehors de l'appui financier que la Commune est tenue de fournir à la Régie municipale celle-ci bénéficie d'avantages spéciaux dont le règlement d'administration publique a prévu expressément la rémunération au profit de la Commune.

C'est ainsi par exemple que lorsque la Régie utilise des immeubles appartenant à la Commune, le loyer de ces immeubles doit être fixé par le Conseil Municipal en tenant compte de leur valeur locative réelle et porté en dépense au budget de la Régie. De même, lorsque la Régie utilise les services du personnel municipal c'est le budget de la Régie qui doit supporter les dépenses correspondant aux rémunérations diverses de ce personnel¹.

Pour subvenir au déficit des recettes destinées à couvrir les dépenses d'exploitation et le renouvellement du matériel, le règlement d'administration publique impose la constitution d'un fonds de réserve analogue à la réserve légale des sociétés commerciales. Le règlement intérieur fixe la proportion des bénéfices qui sera versée à ce fonds de réserves et le montant maximum de ce fonds. Mais les prélèvements pour la réserve ne pourront en aucun cas être inférieurs au 1/10 des bénéfices.

Ce fonds de réserve est versé dans la Caisse municipale et fait l'objet d'un compte courant qui porte intérêts au profit de la Régie. Les retraits sont effectués sur une demande du directeur de la Régie, visées par le Maire, mais tous les prélèvements doivent être autorisés par une

1. Le législateur a manifesté en édictant ces dispositions, son intention de maintenir la Régie municipale autant que possible dans les mêmes conditions d'exploitation qu'une entreprise privée. En effet, si la Commune se trouvait autorisée à accomplir de véritables actes de commerce, il ne fallait pas qu'elle bénéficie d'une situation privilégiée qui lui aurait permis de concurrencer d'une façon dangereuse les entreprises particulières. Il faut reconnaître d'ailleurs que malgré ces intentions louables, la Régie bénéficie, en fait, d'une situation de faveur qui facilite très souvent une exploitation dont les résultats s'il ne sont pas nécessairement déficitaires peuvent cependant ne faire apparaître que des bénéfices réduits. D'ailleurs, en fait, lorsqu'une municipalité veut favoriser la Régie elle se montrera toujours extrêmement modérée dans les réclamations financières qu'elle est en droit d'adresser à cette dernière et notamment elle conserve une certaine liberté pour fixer au minimum le montant des loyers qu'elle peut réclamer à la régie.

décision du Maire, prise sur avis conforme du Conseil d'exploitation. Il doit de plus en être rendu compte au Conseil Municipal dans la plus prochaine réunion.

Lorsque l'exploitation de la Régie se traduit par des bénéfices, ceux-ci sont acquis à la Commune qui de même doit supporter le déficit lorsqu'il y en a.

Cependant, lorsqu'il est nécessaire, d'accroître le fonds de roulement de la Régie, les sommes destinées à cette augmentation sont prélevées sur les bénéfices de la Régie qui ne verse alors au budget municipal que le surplus de ses recettes (art. 22, § 4 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930).

Enfin, pour terminer cet exposé rapide du régime financier des Régies municipales, il faut indiquer que lorsqu'une commune exploite plusieurs Régies, les dépenses et les recettes afférentes à l'ensemble des exploitations sont réparties entre les budgets des différentes Régies, suivant une proportion fixée par le Conseil Municipal, compte tenu de l'importance de la participation de chacune d'elles.

§ 4

FIN DE LA RÉGIE

L'exploitation par une Régie municipale d'un service à caractère industriel et commercial peut prendre fin de deux façons distinctes : tout d'abord la Commune peut renoncer volontairement à l'exploitation qu'elle avait entreprise, soit parcequ'elle estime que la Régie n'est plus justifiée par des considérations d'intérêt général, soit parceque les résultats de l'exploitation ou toutes autres considérations l'amènent à renoncer à

l'expérience entreprise. Mais de son côté l'autorité administrative conserve le droit de mettre fin aux entreprises commerciales de la Commune en retirant à cette dernière l'autorisation qui lui avait été accordée pour lui permettre d'exploiter par voie de Régie.

Lorsque la Commune décide de renoncer à la Régie les opérations sont extrêmement simples. Il suffit que le Conseil Municipal, qui, rappelons-le, a seul qualité pour prendre l'initiative de la création de la Régie, décide de renoncer à l'exploitation entreprise. Mais alors que la délibération qui avait institué la Régie devait être soumise à l'approbation de l'autorité supérieure, celle qui décide la suppression de la Régie n'a, en aucun cas, besoin d'être approuvée et est exécutoire par elle-même ; il suffit de procéder ensuite à la liquidation de la Régie.

Plus délicate est la question de savoir dans quelle mesure l'autorité administrative peut imposer à une Commune de renoncer à une exploitation.

Le pouvoir de l'administration est expressément reconnu par le décret du 28 décembre 1926 dont l'art. 9 dispose que l'autorisation d'exploiter peut-être retirée à toute époque et dans les mêmes formes qu'elle avait été accordée par l'autorité même qui avait approuvé la création de la Régie.

Ce retrait d'autorisation ne peut toutefois intervenir qu'après que le Conseil Municipal ait été entendu et seulement aux conditions suivantes :

1° si la Régie n'a pas satisfait aux conditions du règlement intérieur dans les cas prescrits¹,

1. Rappelons en effet que le règlement intérieur doit fixer les règles dont l'inobservation entraînera le retrait de l'autorisation accordée à la Commune pour lui permettre d'exploiter par voie de régie. Il doit notamment préciser que le retrait sera encouru pour toute infraction aux dispositions des titres 2 et 3 du décret du 17 février 1930 relatif à l'organisation générale des Régies et à leur régime financier.

2° s'il est relevé contre la Régie une infraction prévue par les règlements d'administration publique pris en application du décret du 28 décembre 1926 et notamment si le fonctionnement de la Régie compromet la sécurité publique.

Le retrait d'autorisation doit donc, suivant les cas, revêtir la forme, soit d'un arrêté préfectoral, soit d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur et des Finances, soit d'un décret rendu sur l'approbation du Ministre de l'Intérieur et du ou des Ministres intéressés pris après avis du Conseil d'Etat. Mais en tous les cas, le retrait d'autorisation ne peut être prononcé qu'après que le Conseil Municipal ait été appelé à fournir ses explications et cela, quelle que soit l'autorité compétente pour statuer et quelles que soient les causes du retrait d'autorisation. Un délai devra être donné au Conseil Municipal pour qu'il présente ses explications ou pour qu'il prenne les mesures jugées nécessaires par l'Administration. Si le Conseil Municipal n'a pas pris dans le délai donné des dispositions qui seront reconnues comme satisfaisant aux exigences de l'Administration ou s'il n'a pas fait connaître ses explications, l'autorité chargée de prononcer le retrait d'autorisation pourra passer outre.

Il semble que les décisions de l'autorité administrative prises en application de l'art. 9 du décret du 28 décembre 1926 soient susceptibles d'être déferées par les Communes intéressées au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Pour obvier à l'inconvénient que présenterait le maintien du fonctionnement de la Régie pendant que s'accomplissent les différentes formalités prévues pour le retrait d'autorisation, le décret du 17 février 1930 a

reconnu au Préfet le droit de suspendre le fonctionnement de la Régie.

Cette suspension provisoire ne peut être décidée par le Préfet qu'au cas où le fonctionnement de la Régie compromet la sécurité publique (art. 36, § 3, décret du 17 février 1930).

La date à laquelle prendront fin les opérations de la Régie, soit que la cessation de l'exploitation ait été décidée par le Conseil Municipal, soit qu'elle résulte d'un retrait d'autorisation doit être déterminée par la décision qui a mis fin à la Régie.

C'est à cette date qu'est arrêté le compte administratif. Le Maire est alors chargé de procéder à la liquidation de la Régie ; pour cela, il désigne, avec l'agrément du Préfet, un liquidateur qui, sous son autorité prend toutes les mesures nécessaires pour mener à bien cette liquidation.

Les résultats de cette liquidation sont portés à un compte hors du budget rattaché au budget communal. Toutefois, le solde actif de la liquidation est employé par priorité au remboursement des emprunts contractés par la Commune pour le compte de la Régie.

§ 5

LES RÉGIES INTERCOMMUNALES

Le décret du 5 novembre 1926 s'était borné à réglementer l'intervention des Communes dans le domaine économique, sans parler aucunement des Syndicats de Communes. Par contre, le décret du 28 décembre 1926, a dans son art. 1^{er} déclaré que « les Communes et les Syndicats de Communes peuvent être autorisés.... à exploiter

directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial ». Dans l'art. 8 du même décret on trouve le principe de l'exploitation d'une Régie d'un intérêt intercommunal ; enfin la réglementation spéciale à ces Régies d'un caractère particulier a fait l'objet du titre 5 du règlement d'administration publique du 17 février 1930. C'est cette réglementation particulière qu'il faut maintenant examiner.

De ce que les Syndicats des Communes peuvent être autorisés à exploiter des Régies d'intérêt intercommunal, il ne faudrait pas conclure que de telles Régies sont nécessairement gérées par un Syndicat des Communes. L'art. 38 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 spécifie que de telles Régies peuvent être exploitées soit par une seule Commune « agissant à l'égard des autres Communes comme concessionnaire », soit par un Syndicat groupant les diverses Communes intéressées.

Il faut examiner séparément chacune de ces deux situations distinctes.

A. Les Régies intercommunales exploitées par une seule Commune

La création d'une Régie d'intérêt intercommunal exploitée par une seule Commune donne lieu, au préalable, à la réunion d'une conférence intercommunale qui se poursuit dans les conditions prévues par les art. 116, 117 et 118 de la loi du 5 avril 1884. Les Conseils Municipaux doivent donc provoquer l'entente dont il s'agit, par l'entremise de leurs présidents respectifs après en avoir averti les Préfets qui, ainsi que les Sous-préfets, ont pouvoir d'assister à la conférence. Chaque Conseil Municipal doit être représenté par une Commission spéciale de trois membres nommée à cet effet.

Enfin, les décisions prises en cette réunion intercommunale ne deviennent exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils Municipaux intéressés. On a vu que lorsqu'une Commune gère un service d'intérêt intercommunal, elle agit vis-à-vis des autres Communes comme un véritable concessionnaire. Au cours de la conférence intercommunale, il est donc passé, entre la Commune qui doit exploiter le service et celles qui le lui confient une convention accompagnée d'un cahier des charges. Il doit intervenir autant de conventions et de cahiers des charges différents qu'il y a de services concédés ¹.

Les décisions des Conseils Municipaux intéressés, le règlement intérieur de la Régie, le contrat de concession et le cahier des charges sont soumis à l'approbation de l'autorité administrative dans les mêmes conditions que les délibérations créant à l'intérieur d'une seule Commune une Régie municipale. C'est-à-dire que cette autorisation émane du Préfet ² si le règlement intérieur de la Régie est conforme à l'un des règlements-types et si le service est susceptible d'être concédé. Au contraire, si le service n'est pas susceptible d'être concédé, l'approbation est donnée par le Ministre de l'Intérieur et par le Ministre des

1. Lorsque ces travaux sont achevés, chacun des Conseils municipaux des Communes intéressées doit prendre une délibération pour décider l'exploitation en Régie du service, adopter le règlement de la Régie, le contrat de concession et le cahier des charges. Ces diverses délibérations sont transmises au Sous-Préfet (ou au Préfet si la Commune est située dans l'arrondissement du chef-lieu du Département) qui en donne récépissé. Il intervient alors une enquête dans les formes prévues par les art. 2, 3, 4, de l'ordonnance du 23 août 1835. Enfin, il faut faire approuver par l'autorité administrative les diverses délibérations instituant la Régie.

2. Si les diverses Communes intéressées appartiennent à des Départements différents, c'est le Préfet du Département où se trouve la Commune concessionnaire qui est compétent pour donner son approbation (art. 40, alin. 2 du R.A.P. du 17 février 1930).

Finances, si le règlement intérieur de la Régie est conforme à l'un des règlements-types.

Enfin, dans tous les autres cas il doit intervenir un décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et des Ministres intéressés pris après avis du Conseil d'Etat.

Si l'approbation administrative n'est pas intervenue dans un délai de trois mois lorsque l'autorisation doit être donnée par le Préfet, ou de six mois dans les autres cas, les diverses délibérations deviennent exécutoires de plein droit. Le point de départ de ce délai est la date du récépissé de la dernière délibération parvenue à la Préfecture ou à la Sous-préfecture.

Pour le fonctionnement des Régies d'intérêt intercommunal exploitées par une seule Commune, il suffit de se reporter à ce qui a été dit dans les paragraphes précédents sur le fonctionnement des Régies d'intérêt communal, car il n'y a aucune modalité spéciale prévue pour l'organisation administrative et financière de ces Régies.

Ce sont le cahier des charges et les conventions qui règlent les rapports des Communes concédantes avec la Commune concessionnaire et qui déterminent les avantages financiers dont peut bénéficier la Commune concessionnaire.

L'exploitation prend fin, comme pour les Régies d'intérêt communal, soit par la volonté des Conseils Municipaux intéressés, soit par voie du retrait de l'autorisation et les règles à observer pour l'accomplissement de ces formalités et pour la liquidation de la Régie sont exactement les mêmes que celles qui ont été exposées pour les Régies purement communales.

B. Les Régies intercommunales exploitées par un Syndicat de Communes.

Lorsque la Régie d'intérêt intercommunal doit être exploitée non par une seule Commune concessionnaire mais par un Syndicat de Communes, il y a lieu de prendre deux sortes de délibérations. D'une part, il faut prendre les délibérations nécessaires pour la création de la Régie ; d'autre part, il faut créer le Syndicat de Communes, ou s'il en existe déjà un, étendre ses attributions.

En ce qui concerne la création de la Régie, il faut à l'origine des délibérations des Conseils Municipaux des diverses Communes intéressées qui fassent connaître leurs volontés précises et concordantes d'assurer l'exploitation des services d'utilité intercommunales envisagés, par l'intermédiaire soit d'un Syndicat déjà existant qui doit recevoir de nouvelles attributions, soit d'un Syndicat constitué exclusivement en vue des services à créer (art. 42 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930).

Ces délibérations qui arrêtent en outre les dispositions du règlement intérieur de la Régie, sont approuvées par l'autorité supérieure, dans les mêmes conditions que les délibérations portant création d'une Régie purement communale, ou décidant l'exploitation en Régie par voie de concession attribuée à une seule Commune, d'un service d'utilité intercommunale¹.

Il faut par ailleurs que les Conseils Municipaux des Communes intéressées prennent des délibérations en vue :

1° soit de décider la constitution du Syndicat de Communes et de déterminer les conditions de son administration,

1. Voir *supra*, livre 2, chap. 3, § 1^{er} et § 5. Division A.

2° soit de décider l'extension des attributions du Syndicat déjà existant au cas où l'administration de la Régie serait confiée à un tel organisme.

Ces diverses délibérations doivent déterminer la proportion dans laquelle seront fournis par les Communes le montant du capital de premier établissement et le fonds de roulement nécessaire à l'exploitation du service en régie. Elles doivent également déterminer les modes de répartition entre les Communes des bénéfices ou des pertes qui résulteront du fonctionnement de l'entreprise.

L'art. 43 du Règlement d'administration publique du 13 février 1930 se réfère pour l'approbation des délibérations créant le Syndicat de Communes ou étendant les attributions d'un Syndicat déjà existant, aux art. 169 et 177 de la loi du 5 avril 1884, modifiés par les lois des 22 mars 1890, 13 novembre 1917 et 26 juin 1925.

Lorsque le Syndicat ne comprend que des Communes d'un même Département, l'autorisation est donc donnée par le Préfet, mais seulement après avis du Conseil Général.

Lorsqu'au contraire les Communes appartiennent à des Départements différents, le Préfet du Département où se trouve le siège du Syndicat déjà existant ou bien où doit se trouver le siège du Syndicat créé, doit d'abord autoriser la constitution de ce Syndicat et l'extension de ses attributions, mais seulement après avis du Conseil Général. Ce même Préfet autorise ensuite l'accession au Syndicat des Communes des autres Départements, mais après avis du Conseil Général et des Préfets des Départements intéressés. S'il y a un avis défavorable d'un des Conseils Généraux ou de l'un des Préfets, c'est seulement par un décret en Conseil d'Etat que l'accession des Communes peut être autorisée.

En principe, l'approbation des décisions constituant le Syndicat ou étendant les attributions d'un Syndicat déjà existant ne doit intervenir qu'après que les délibérations créant la Régie auront été approuvées par l'autorité compétente. Cependant, on doit admettre que lorsqu'il est compétent pour approuver la création de la Régie, le Préfet peut en même temps approuver la constitution du Syndicat, s'il a, au préalable, recueilli l'avis du Conseil Général.

Dès que le Syndicat est régulièrement constitué, l'autorisation donnée aux divers Conseils Municipaux des Communes intéressées d'exploiter le service en Régie est transféré de plein droit au Syndicat (art. 42, al. 3 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930). Celui-ci se trouve donc alors habilité de plein droit à assumer l'exploitation du service. En principe l'exploitation de la Régie se fera en suivant exactement les règles qui ont été annoncées pour les Régies purement communales avec ces seules différences :

1° le Syndicat est substitué à la Commune,

2° le Président du Comité du Syndicat exerce les fonctions du Maire,

3° le Comité du Syndicat a les attributions du Conseil Municipal (art. 47 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930).

Cependant, il peut arriver que dans une certaine mesure, l'administration du Syndicat soit confondue avec celle de la Régie. Cela se produit lorsque l'exploitation est assurée par un Syndicat qui a été formé exclusivement dans ce but et que l'acte constitutif de l'association a prévu cette fusion (art. 46 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930). En ce cas, les attribu-

tions du Conseil d'exploitation sont exercées par le bureau du Comité du Syndicat constitué conformément aux dispositions de l'art. 173 de la loi du 5 avril 1884, modifié par les lois du 22 mars 1890 et 13 novembre 1917 avec toutefois cette différence : 1/3 des membres de ce bureau peut être pris en dehors des membres du Comité (art. 46 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930). Enfin, le bureau peut se voir confier par l'acte constitutif de l'association, le règlement de certaines catégories d'affaires avec la réserve suivante : le Comité a seul qualité pour régler l'organisation générale du service et procéder au vote du budget.

La dissolution du Syndicat chargé de l'exploitation en Régie est une première cause de la cessation du service ainsi exploité. Le Syndicat de Communes peut être dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la disparition de l'objet pour lequel il avait été créé, soit par le consentement de tous les Conseils Municipaux intéressés. Lorsque ce Syndicat exploite une Régie il est bien évident que les délibérations des Conseils Municipaux renonçant à l'exploitation doivent déterminer la date à laquelle prendront fin les opérations de la Régie. En ce cas, soit que la dissolution du Syndicat se produise de plein droit soit qu'elle résulte d'une décision de l'unanimité des Conseils intéressés, le Comité du Syndicat est tenu de déterminer dans une dernière délibération qui sera soumise à l'approbation préfectorale les conditions de la liquidation du service qu'il exploitait en Régie (art. 48 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930).

Mais il peut arriver que des dissentiments s'élèvent à l'intérieur du Syndicat et qu'il y ait alors lieu de procéder

à sa dissolution. Celle-ci ne peut être prononcée que par un décret sur la demande motivée de la majorité des Conseils Municipaux membres du Syndicat et sur l'avis de la Commission départementale. Elle peut être prononcée d'office par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Il est bien évident que les autorités administratives chargées de donner leur avis sur la demande motivée de dissolution devront apprécier l'opportunité de cette mesure. Il peut se faire en effet qu'il intervienne entre les diverses Communes membres du Syndicat de simples dissentiments passagers susceptibles de disparaître, de telle sorte que l'intérêt public exige le maintien des services exploités en Régie. L'autorité administrative doit ainsi exercer son pouvoir de tutelle et apprécier l'opportunité de la mesure réclamée d'elle.

Lorsque l'autorité supérieure prononce d'office la dissolution du Syndicat, le décret de dissolution détermine, sous réserve des droits de tiers, les conditions dans lesquelles se fera la dissolution du Syndicat. Mais en pratique, lorsqu'il s'agira de mettre fin à l'exploitation d'une Régie d'intérêt intercommunal, il sera extrêmement rare que l'autorité administrative procède par voie de dissolution d'office. L'autorité administrative agira simplement par la voie du retrait de l'autorisation d'exploiter la Régie.

En effet, les Régies d'intérêt intercommunal sont sujettes au retrait d'autorisation dans les mêmes formes et pour les mêmes causes que les Régies communales. De même, lorsque le fonctionnement de la Régie compromet la sécurité publique, le Préfet peut, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884, prononcer la suspension provisoire des opérations de la

Régie ou prendre toutes mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts généraux qui paraîtraient compromis.

Les règles de la liquidation d'une régie d'intérêt intercommunal sont sensiblement les mêmes que celles qui ont été exposées pour les Régies communales : le compte administratif est arrêté à la date à laquelle prennent fin les opérations de la Régie et le président du Comité du Syndicat procède à la liquidation en désignant avec l'agrément du Préfet le liquidateur qui prendra les mesures nécessaires sous son contrôle. Les résultats de la liquidation seront portés à un compte hors-budget rattaché au budget du Syndicat et comme en matière de Régie communale le solde actif de la liquidation est employé par priorité au remboursement des emprunts qui ont pu être contractés pour favoriser l'exploitation de la Régie.

Il importe de signaler que lorsqu'une Régie d'intérêt intercommunal est exploitée par un Syndicat de Communes, l'accession d'une nouvelle Commune dans le Syndicat peut être autorisée. En ce cas, après que le ou les Conseils Municipaux a pris les délibérations ci-dessus énumérées et que ces délibérations ont reçu l'approbation administrative, il est procédé à l'admission de la Commune dans le Syndicat dans les conditions prévues par l'art. 169 de la loi du 5 avril 1884. L'admission ne peut donc être prononcée qu'avec le consentement des Communes membres du Syndicat et sous réserve d'une autorisation préfectorale intervenue après avis du Conseil Général. Si les Communes appartiennent à des départements différents et que l'un des Conseils Généraux ou l'un des Préfets des départements intéressés ait donné un avis défavorable, leur accession ne peut être autorisée que par un décret rendu en Conseil d'Etat.

§ 6

LE CONTRÔLE DES RÉGIES MUNICIPALES

L'une des principales raisons qui avait été donnée en faveur d'une réglementation de l'exploitation des Régies municipales était la nécessité d'organiser le contrôle de leur fonctionnement. En effet, l'expérience avait révélé que non seulement les Communes se livraient parfois à des opérations imprudentes, mais encore que la diversité des organisations qui avaient été adoptées dans chaque cas particulier rendait extrêmement difficile un contrôle efficace soit de l'administration de ces Régies soit de leur situation financière. Le décret du 28 décembre 1926 a donc eu soin d'organiser un contrôle dont les diverses modalités ont été précisées dans des réglementations postérieures et notamment par des dispositions éparses dans le Règlement d'administration publique du 17 février 1930.

Il existe avant tout une sorte de contrôle préventif des Régies municipales. Ce contrôle réside dans le fait que la création de la Régie est subordonnée à l'autorisation administrative. Les autorités de tutelle sont donc ainsi mises à même de contrôler aussi bien l'opportunité de la création d'une Régie municipale que les conditions dans lesquelles ce service sera appelé à fonctionner. Avec les moyens d'investigation dont elles disposent, elles sont ainsi à même de se rendre compte *a priori* des possibilités économiques de la Commune, d'arrêter en temps utile les entreprises qui leur paraîtraient guidées par d'autres considérations que celles de subvenir aux besoins collectifs des habitants par l'organisation d'un service appelé à remédier aux inconvénients d'une situation de fait.

En raison de ce contrôle préventif il semble que l'autorité administrative porte en quelque sorte la responsabilité des conséquences qui peuvent résulter du fonctionnement bon ou mauvais de la Régie. Malheureusement, en fait, ce contrôle ne jouera que d'une façon très imparfaite. On a vu en effet que lorsque les décisions de l'autorité administrative ne sont pas intervenues dans un délai de trois ou de six mois suivant l'autorité dont elles doivent émaner les délibérations instituant la création d'une Régie deviennent exécutoires de plein droit. On ne peut en principe critiquer une pareille mesure car il serait inadmissible que les initiatives municipales puissent être indéfiniment paralysées par la lenteur ou le mauvais vouloir de l'administration centrale.

Néanmoins, en fait, le plus souvent il n'interviendra pas de décision dans le délai imparti aux autorités administratives pour accorder ou refuser les autorisations et c'est en vertu d'une autorisation implicite que les municipalités commenceront l'exploitation en Régie du service dont elles ont décidé la création. Il faut d'ailleurs reconnaître que cet inconvénient n'a pas toute la gravité qu'on pourrait lui prêter.

En effet, les municipalités seront toujours sujettes au retrait d'autorisation au cas où la Régie fonctionnerait dans des conditions différentes de celles qui ont été imposées par les divers textes réglementaires. L'organisation très complète qui a été prévue tant par les textes organiques que par les règlements-types qui ont été adoptés, constitue donc une première garantie de ce que le fonctionnement de la Régie ne pourra s'opérer que d'une manière régulière. Néanmoins, en ce cas, l'intervention de l'administration reposera seulement sur la

forme dans laquelle se poursuit l'exploitation de la Régie et si l'autorisation d'exploiter résulte du silence gardé par l'administration celle-ci, a perdu le droit qu'elle tient de ses pouvoirs de tutelle de contrôler l'opportunité d'une pareille exploitation. Sans doute le Conseil d'Etat se reconnaît-il toujours le droit ¹ d'exercer son contrôle sur les circonstances qui ont pu justifier la création de la Régie ; mais comme tout contrôle juridictionnel, il ne se produira qu'au cas où un recours aurait été formé contre la décision qui a institué la Régie. Comme par ailleurs le recours au Conseil d'Etat n'a pas un caractère suspensif et que l'instruction des affaires administratives peut se prolonger pendant plusieurs années, lorsque la décision sur l'opportunité de la Régie interviendra on se trouvera dans une situation toujours difficile.

En effet, ou bien le Conseil d'Etat annulera la création de la Régie municipale et dans ce cas cette annulation pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour les finances communales ; ou bien la considération des inconvénients pouvant résulter de la cessation d'un service dont l'exploitation s'est poursuivie déjà pendant plusieurs années et en vue duquel des dépenses de premier établissement parfois très importantes auront été engagées, amènera la Haute Juridiction administrative à maintenir une Régie municipale dont le besoin ne se faisait pas particulièrement sentir au moment où elle a été créée.

Il est donc à souhaiter que l'administration exerce d'une façon effective le rôle préventif qui lui appartient tant en vertu de ses pouvoirs généraux de tutelle qu'en vertu des textes organiques sur les Régies municipales.

La fonctionnement imparfait du contrôle préventif

1. Voir *infra*, livre 3, chap. 2.

rend d'autant plus nécessaire l'organisation d'un contrôle effectif de l'exploitation des Régies. Ce contrôle revêt un triple caractère. Il y aura tout d'abord un contrôle administratif ; les opérations financières de la Régie seront également soumises à une surveillance particulière ; enfin, les opérations des Régies municipales seront soumises à un contrôle technique.

A. Le contrôle administratif des Régies municipales.

Un premier contrôle administratif est exercé tout d'abord par le Préfet. On a vu en effet que celui-ci doit connaître, soit simplement pour les viser, soit pour leur donner son approbation, les différentes délibérations prises par le Conseil Municipal relativement au fonctionnement de la Régie. Il suffit de se reporter à ce qui a été dit au § 2 du présent chapitre pour y trouver les différentes délibérations soumises à l'approbation préfectorale ; on rappellera seulement que le Préfet doit notamment approuver les délibérations sur les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel. De même, il doit approuver celles dans lesquelles sont fixés les tarifs ou les modalités d'établissement des prix pratiqués par la Régie, le vote du budget de la Régie et les diverses délibérations relatives aux comptes.

En ce qui concerne notamment le personnel de la Régie, les dispositions diverses du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 donnent au Préfet des pouvoirs spéciaux :

Il nomme le quart des membres composant le Conseil d'exploitation et agréé les autres membres nommés par le Maire. Il peut relever de leurs fonctions les membres qu'il a nommés et l'on ne peut procéder à la révocation des autres membres qu'avec son agrément.

Il doit également agréer le directeur de la Régie ainsi que les décisions du Conseil Municipal qui fixe son traitement. Il a seul le droit de révoquer ce directeur après avoir pris cependant l'avis du Maire et du Conseil d'exploitation.

Enfin, c'est à lui qu'il appartient de nommer sur la proposition du Maire, lorsqu'il doit y en avoir un, l'agent comptable de la Régie.

Il a d'autre part qualité pour déclarer démissionnaires d'office les membres du Conseil Municipal qui deviendraient entrepreneurs ou fournisseurs du service exploité en Régie ou qui seraient appelés à faire partie du Conseil d'administration d'une société qui serait elle-même fournisseur de la Régie.

Enfin, le Préfet a le pouvoir d'exercer un contrôle efficace sur les conditions dans lesquelles fonctionne la Régie municipale par le pouvoir qui lui est donné lorsque le relevé provisoire des résultats de l'exploitation lui apparaît en déficit, d'inviter le Conseil Municipal à prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier.

Ce contrôle du Préfet se trouve en quelque sorte doublé par le contrôle de l'Inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur auquel, en vertu de l'art. 7 du décret du 28 décembre 1926, les Régies municipales sont soumises dans toute la partie administrative de leurs services.

B. Le contrôle financier des Régies municipales

Le contrôle financier des Régies municipales est exercé tout à la fois par le receveur municipal, par le receveur des finances, par l'Inspection générale des finances et

enfin par la juridiction financière chargée d'apurer les comptes de la Commune.

Le receveur municipal exercera évidemment lui-même un contrôle lorsqu'il sera chargé personnellement de remplir les fonctions d'agent-comptable de la Régie. Si cependant ces fonctions sont remplies par un fonctionnaire spécial — et c'est le cas lorsque les recettes prévues excèdent 500.000 fr. par an — ce fonctionnaire est soumis expressément à la surveillance du receveur municipal en vertu de l'art. 26 § 3 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930.

Ce même texte soumet le comptable de la Régie quelque soit sa qualité à la surveillance du receveur particulier des finances. Celui-ci agit vis-à-vis du comptable de la Régie dans les mêmes conditions que vis-à-vis des comptables municipaux. Il doit donc vérifier non seulement la comptabilité, mais encore la caisse du receveur de la Régie ; d'autre part, c'est lui qui certifie exact après l'avoir contrôlé, le compte de gestion du receveur soumis, comme on l'a vu, au Conseil Municipal.

Enfin, il est chargé de vérifier sur pièces le compte avant que celui-ci ne soit soumis à la juridiction financière chargée de l'apurer.

En dehors de ce double contrôle, le receveur de la Régie est soumis au contrôle de l'Inspection générale des Finances. Ce contrôle résulte d'une part des pouvoirs généraux reconnus à l'Inspection des finances et il a été expressément prévu d'autre part, tant par le décret du 28 décembre 1926 en son art. 7 que par le Règlement d'administration publique du 17 février 1930 qui dispose dans son art. 26 que l'agent remplissant les fonctions receveur

spécial est soumis au contrôle de l'Inspection générale des Finances.

Enfin, les art. 5 du décret du 28 décembre 1926, et 26, § 4 du Règlement d'administration publique du 17 février 1920 ont prévu que les comptes du receveur de la Régie sont rendus dans les mêmes formes et délais et jugés dans les mêmes conditions que ceux du receveur municipal.

Ainsi lorsque les revenus ordinaires de la Commune dans les trois dernières années n'excèdent pas 250.000 fr. les comptes du receveur de la Régie doivent être apurés par le Conseil de Préfecture interdépartemental, sauf recours à la Cour des Comptes. Lorsque les Communes ont un revenu supérieur à 250.000 fr. les comptes sont définitivement apurés et réglés par la Cour des Comptes.

En vertu de l'art. 6 du décret du 28 décembre 1926 et de l'art. 21 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930, les résultats de la comptabilité-matière sont produits au juge des comptes et soumis également à son contrôle.

C. Le contrôle technique des Régies municipales.

L'art. 11 du décret du 28 décembre 1926 a prévu expressément que les Régies municipales seraient également soumises à un contrôle technique. En effet, ce texte dispose que : « Des règlements d'administration publique
« rendus sur la proposition des Ministres intéressés
« et du Ministre de l'Intérieur, détermineront quels
« sont parmi les services susceptibles d'être assurés en
« Régie par les Communes ceux qui sont soumis au
« contrôle technique de l'Etat et approuveront les règle-
« ments intérieurs types auxquels doivent se conformer
« ces services ».

A l'heure actuelle un décret du 9 janvier 1933 a approuvé un règlement intérieur type pour les services à caractère industriel ou commercial susceptibles d'être assurés en Régie par les Communes, mais ce décret a réservé à un décret ultérieur le soin de déterminer les dispositions spéciales applicables aux Régies concernant des services soumis au contrôle technique de l'Etat.

CHAPITRE IV

LA RÉGLEMENTATION DES RÉGIES MUNICIPALES ANTÉRIEURES AU DÉCRET DU 28 DÉCEMBRE 1926 ET LA RÉGLEMENTATION SPÉCIALE DES RÉGIES DE VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL ET DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

La réglementation des décrets du 28 décembre 1926 et du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 est une réglementation d'ensemble qui s'applique en principe à toutes les Régies à caractère industriel ou commercial. Une seule exception a été prévue en faveur des Régies organisées exclusivement dans un but d'hygiène ou d'assistance et ne comportant que des recettes en atténuation de dépense.

L'exploitation de tels services est en effet exclusive de l'idée de lucre qui est à la base même d'une entreprise commerciale. Il est donc normal que ces Régies échappent à la réglementation nouvelle ; mais à cette exception près, toutes les régies municipales à caractère industriel ou commercial sont soumises obligatoirement aux dispositions du Règlement d'administration publique du 17 février 1930.

Il est cependant deux catégories distinctes d'exploitations qui échappent encore à ces dispositions et qui continuent à être régies par une réglementation spéciale. Ce sont, d'une part, les services que les municipalités exploitaient en Régie antérieurement au décret du 28 décembre 1926. Ce sont d'autre part les Régies qui ont pour objet l'exploitation d'un réseau de voies ferrés d'intérêt local ou d'un service de distribution d'énergie électrique qui étaient soumis à une réglementation particulière et qui existaient antérieurement au règlement du 17 février 1930.

Bien qu'il ne s'agisse là que d'organismes dont le nombre tendra continuellement à diminuer jusqu'à ce qu'il disparaisse complètement, il est utile d'indiquer dans ses grandes lignes, la réglementation applicable à ces Régies particulières.

§ 1

LES RÉGIES MUNICIPALES ANTÉRIEURES AU DÉCRET DU 28 DÉCEMBRE 1926

Au moment de la publication du décret du 28 décembre 1926, il existait dans beaucoup de Communes un grand nombre de services à caractère industriel ou commercial et qui étaient exploités en Régie. L'exposé de la jurisprudence qui a été fait dans la première partie de cet ouvrage suffit à montrer que depuis longtemps déjà certaines Communes avaient manifesté leur initiative dans le domaine économique, en exploitant elles-mêmes certains services. Tantôt, il s'agissait d'exploitations rentrant exactement dans le cadre de celles expressément prévues par les lois comme pouvant être réalisées par

les Communes ; tantôt c'étaient des Régies dont la légalité pouvait, à raison de la jurisprudence en vigueur être contestée, mais dont le fonctionnement s'était poursuivi malgré cette situation irrégulière. Si en effet la jurisprudence du Conseil d'Etat se montrait assez sévère à l'égard des initiatives communales, l'illégalité de ces entreprises n'était prononcée que lorsque la juridiction administrative avait été saisie d'un recours pour excès de pouvoir. Dans un grand nombre de cas, des Communes avaient créé des services sans que ces décisions aient fait l'objet de recours contentieux de la part des intéressés.

Au moment où le Gouvernement se décidait à donner aux entreprises municipales une réglementation précise, on ne pouvait négliger cette situation de fait.

Or, si les Régies déjà existantes avaient été soumises à la nouvelle réglementation, il aurait fallu dans la plupart des cas, si même cela n'avait pas été une nécessité générale, apporter des modifications profondes au règlement et aux conditions d'exploitation de ces Régies. Il importait de ne pas troubler le fonctionnement de telles exploitations pour, le plus souvent, n'apporter à leur organisation que des modifications dont l'importance pouvait paraître plus théorique que pratique et qui ne se seraient traduites que par des changements de détail.

Pour parer à cet inconvénient, l'art. 12 du décret du 28 décembre 1926 disposait que « les Communes ou « Syndicats des Communes qui exploitent actuellement « en Régie conformément aux lois et règlements en « vigueur des services d'intérêt public à caractère com-
« mercial ou industriel devront être autorisés à les
« maintenir dans leur forme actuelle par le Préfet, après

« avis des chefs de services départementaux intéressés.
 « Les autres Régies actuellement existantes devront
 « dans un délai d'un an, se conformer aux dispositions
 « du présent décret. Elles devront en conséquence sol-
 « liciter dans ledit délai, l'autorisation prévue à l'art. 3
 « du présent décret ».

Ce texte ajoutait que les dispositions des art. 6 et 7, c'est-à-dire celles qui prévoient la tenue d'une comptabilité-matières et celles qui organisent le contrôle administratif et financier seraient immédiatement applicables aux Régies déjà existantes.

Le décret du 28 décembre 1926 autorisait donc les Communes au maintien de leur règlement antérieur lorsqu'elle y seraient autorisées par le Préfet ; mais il résulte du texte même de ce décret que cette autorisation ne pouvait être accordée que pour les Régies qui étaient encore exploitées lors de la promulgation de ce décret. Enfin, bien que bénéficiant de leur réglementation antérieure, ces Régies, comme les Régies nouvellement créées, devaient avoir une comptabilité-matière et étaient soumises non seulement au contrôle administratif et financier, mais encore aux vérifications de l'Inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur et de l'Inspection générale des Finances.

Lorsque l'autorisation de continuer à fonctionner suivant leur réglementation antérieure n'aurait pas été sollicitée ou aurait été refusée, les Régies devaient être soumises aux conditions de la réglementation nouvelle et avaient un délai d'un an pour s'y adapter.

Ces dispositions qui présentaient l'avantage d'arriver rapidement à une unification, n'ont pas été maintenues par le législateur.

Dans la loi de finances du 30 juin 1930, il a été inséré un art. 23 qui accorde avec plus de facilité aux Communes et aux Syndicats de Communes ayant exploité des Régies antérieurement au décret du 28 décembre 1926 le droit d'opter entre la réglementation ancienne ou les règles nouvellement édictées. Ce texte dispose que : « les Communes qui avaient des Régies municipales avant le décret du 28 décembre 1926 auront la faculté de conserver la forme de la Régie simple ou intéressée en vigueur, à moins qu'elles ne préfèrent accepter les dispositions du décret susvisé ».

Ce texte supprime donc pour les Communes et les Syndicats de Communes, la nécessité d'obtenir une autorisation préfectorale pour continuer à faire fonctionner leurs Régies sous le régime qu'elles avaient antérieurement adopté. Elles se trouvent ainsi autorisées de plein droit à conserver leur forme antérieure et l'on doit même admettre que cette faculté s'étend non seulement aux Communes ayant des Régies encore en exploitation au moment de la publication du décret du 28 décembre 1926, mais encore à celles dont les Régies ne fonctionnaient plus à cette époque.

En effet, le texte précité n'a pas repris la formule employée par le décret du 28 décembre 1926 « les Communes ou les Syndicats de Communes qui exploitent *actuellement* en régie... », mais se sert de termes beaucoup plus généraux : « les Communes *qui avaient* des régies municipales avant le décret du 28 décembre 1926 ».

Cette interprétation a été d'ailleurs formellement exprimée dans le rapport présenté par M. Ch. Dumont, au nom de la Commission générale des Finances où l'on peut lire : « l'art. 12 du décret du 28 décembre 1926

« réserve la faculté d'option «aux seules Communes qui
 « exploitent actuellement en Régie » alors que le présent
 « art. 23 expose que les Communes qui avaient des
 « Régies municipales avant le décret du 28 décembre 1926
 « auront la faculté de...»

« Ainsi, les Communes qui ont eu un service en Régie
 « municipale ne fonctionnant plus lors de la publication
 « du décret pourront jouir, aux termes du présent article
 « de la faculté d'option alors que l'art. 12 leur refuse ce
 « choix » (*Documents Parlementaires*, Sénat, Session
 ordinaire 1930, annexe n° 393, p. 999, 2° col).

Le législateur a d'ailleurs formellement manifesté sa volonté d'accorder très largement aux Communes le droit de maintenir l'ancienne réglementation. En effet, la Chambre des Députés avait primitivement adopté dans sa séance du 28 juin 1930, un texte qui limitait la faculté d'option aux seules Communes de moins de 10.000 habitants. C'est le Sénat qui, sur l'observation de M. Morizet décida d'étendre cette faculté à toutes les Communes. Il s'était exprimé en ces termes : « ou
 « bien, dit-il y a un inconvénient à laisser les Communes
 « et les Départements choisir entre les deux systèmes,
 « ou bien il n'y en a pas. Mais on ne voit pas ce que
 « l'importance des Communes vient faire en cette ques-
 « tion ». (*Débats parlementaires*, Sénat, 2^e Séance du
 30 juin 1930, p. 1392 , 1^{re} Col. *in fine*).

Bien qu'exprimée en termes d'une apparence logique nous ne saurions partager l'opinion émise par M. Morizet qui a entraîné le vote du Sénat puis de la Chambre.

Il n'est pas douteux en effet que la nouvelle réglementation avait pour but de remédier aux inconvénients

très nombreux révélés par l'expérience de l'exploitation des Régies Municipales en dehors de toute organisation d'ensemble. Ce sont même ces inconvénients dont la gravité avait particulièrement attiré l'attention et qui avaient été expressément signalés tant par l'Inspection générale des services administratifs que par la Cour des Comptes, qui avaient déterminé le Gouvernement à réaliser par des décrets, la réforme depuis si longtemps attendue.

Si l'on pouvait admettre que pour les Communes de faible importance ces inconvénients ne présentaient pas un caractère de gravité tel qu'il puisse justifier le trouble résultant pour le fonctionnement des services de son adaptation à la réglementation nouvelle, il n'en était pas de même dans les villes qui, à raison même du chiffre de leur population se trouvaient exploiter des services dont l'importance était beaucoup plus considérable.

En étendant à toutes ces Communes la faculté de continuer leurs anciens errements, il semble bien que le législateur ait limité fâcheusement les bienfaits que les auteurs de la réglementation nouvelle étaient en droit d'attendre de la réforme qu'ils avaient réalisée.

Il ne faut cependant pas s'exagérer les conséquences que peut avoir l'art. 23 de la loi du 30 juin 1930.

On a soutenu que ce texte n'ayant pas reproduit les dispositions du dernier alinéa de l'art. 12 du décret du 28 décembre 1926, les régies qui conservaient leur réglementation antérieure ne seraient pas soumises aux mesures de contrôle administratif et financier et aux vérifications de l'Inspection générale des Finances¹. Il ne nous semble pas qu'une telle interprétation doive être retenue.

1. Cf. Félix, *L'activité économique de la Commune*, t. I, p. 185.

Le texte de la loi de 1930 n'a fait qu'appliquer le 1^{er} al. de l'art. 12 du décret du 28 décembre 1926. Il est par conséquent évident que les dispositions de ce décret ne restent applicables qu'en ce qu'elles ont de conforme aux dispositions de l'art. 23 de la loi du 30 juin 1930, mais le 2^e al. de l'art. 12 édicte formellement une mesure qui doit, nous semble-t-il, recevoir son application tant qu'elle n'a pas été expressément abrogée par une disposition législative.

Il résulte de l'ensemble des textes qui viennent d'être analysés que la situation des régies existant antérieurement au décret du 28 décembre 1926 est actuellement la suivante : les Communes, quelle que soit leur importance, ont la faculté de continuer à exploiter en Régie les divers services déjà existants en conservant la réglementation antérieure, sous la seule réserve de se soumettre au contrôle administratif et financier et notamment aux vérifications de l'Inspection générale des services administratifs et de l'Inspection générale des Finances.

Elles peuvent, si elles le préfèrent, se soumettre volontairement à la réglementation du décret du 28 décembre 1926 et du Règlement d'administration publique du 17 février 1930, mais il semble que cette faculté ne doive pas avoir de grandes conséquences pratiques, car il est peu probable que les Communes qui assurent déjà en Régie l'exploitation d'un service, envisageront de se soumettre volontairement aux formalités d'une autorisation préalable.

Enfin, il semble résulter des travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1930 qu'une Commune qui avait exploité en Régie un service à caractère industriel ou commercial antérieurement à la promulgation du décret du 28 décem-

bre 1926 pourra reprendre son exploitation en conservant la réglementation qui avait été précédemment adoptée¹.

§ 2

LES RÉGIES DES VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL ET DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

Antérieurement aux décrets des 15 novembre et 28 décembre 1926, une réglementation détaillée avait été édictée, s'appliquant à deux catégories de Régies¹. C'étaient :

1° Le décret du 26 juin 1915 (modifié par le décret du 21 septembre 1922) portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 31 juillet 1913, relative aux Régies ayant pour objet l'exploitation des voies ferrées d'intérêt local (tramways ou chemins de fer d'intérêt local) et les textes qui s'y réfèrent (décret du 20 novembre 1917 portant application du Cahier des Charges type, arrêté ministériel du 10 janvier 1918, organisant le service central du contrôle des voies ferrées d'intérêt local ; loi du 22 juillet 1922 relative aux retraites des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways).

2° Le décret du 8 octobre 1917 rendu en vue de l'exécution de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique et relatif aux Régies ayant pour

1. Cette faculté allant à l'encontre de la réglementation générale adoptée par le R.A.P. du 17 février 1930, ne doit semble-t-il trouver son application qu'au cas où la Commune reprendrait l'exploitation en Régie d'un service absolument *identique* à celui qui avait été exploité précédemment. Si au contraire dans l'exploitation reprise se trouvaient quelques éléments nouveaux ce seraient les règles posées par le décret du 28 décembre 1926 et le R.A.P. du 17 février 1930 qui devraient recevoir leur application.

2. Cf. *supra*, 1^{re} partie, chap. 3.

objet l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique.

En principe, les Régies ayant pour objet soit l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local, soit la distribution de l'énergie électrique créées postérieurement à la promulgation du Règlement d'administration publique du 17 avril 1930 sont soumises à la réglementation instituée par ce décret (art. 64 du Règlement d'administration publique du 17 février 1930). Ce ne sont donc que les Régies qui existaient antérieurement à la promulgation de ce Règlement d'administration publique qui restent soumises à la réglementation spéciale édictée par le décret du 26 juin 1915, en ce qui concerne les voies ferrées d'intérêt local et par le décret du 8 octobre 1917 en ce qui concerne la distribution d'énergie électrique.

Cette réglementation s'inspire, notamment en ce qui concerne le caractère d'établissement public des Régies, d'une conception toute autre que celle qui avait été adoptée par les décrets du 28 décembre 1926. Il est utile d'analyser rapidement son contenu.

Comme dans la réglementation actuellement en vigueur, la délibération instituant la Régie doit être, avant d'être exécutoire, autorisée par l'autorité supérieure. En ce qui concerne les voies ferrées d'intérêt local, cette autorisation doit résulter d'un décret en Conseil d'Etat, à moins qu'elle ne soit la conséquence de l'acte qui a prononcé la déclaration d'utilité publique ou qui a approuvé le rachat des lignes.

Pour la distribution d'énergie électrique, lorsque la réglementation est conforme au Cahier des Charges type approuvé par décret rendu après avis du Conseil d'Etat et que l'établissement du réseau ne comporte

pas de déclaration d'intérêt public, l'approbation est donnée par le Préfet si la distribution s'étend sur le territoire d'un même Département ou par le Ministre des Travaux Publics sur avis conforme du Ministre de l'Intérieur si le réseau s'étend sur plusieurs Départements.

Dans tous les autres cas, il doit intervenir un décret en Conseil d'Etat rendu sur le rapport du Ministre des Travaux Publics et du Ministre de l'Intérieur.

Contrairement au système qui a été adopté par le décret du 28 décembre 1926, les Régies de voie ferrée d'intérêt local ou de distribution d'énergie électrique sont dotées de la personnalité civile. Leur exploitation est donc confiée à une administration spéciale et régie par un Cahier des Charges annexé à l'acte d'autorisation. Cette administration, en dehors de l'exploitation, est chargée de l'exécution des travaux complémentaires, et peut également procéder à la construction de lignes et à leur exploitation qui lui sera ultérieurement confiée.

La Régie est administrée par un Conseil d'administration et par un directeur.

A. Le Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration est composé de quatre membres non compris le directeur qui en fait partie de droit. Ceux-ci sont nommés par le Maire ou s'il s'agit d'un Syndicat de Communes, par le Président du Syndicat, avec l'agrément du Préfet. Ils sont nommés pour quatre ans et sont renouvelables par moitié tous les deux ans. Les membres sortants sont rééligibles.

Les fonctions de membre du Conseil d'administration sont incompatibles avec un mandat de Sénateur, Député, Conseiller Général, Conseiller d'arrondissement, Conseiller Municipal ou membre du Comité du Syndicat de

Communes conféré dans le Département où s'exploite la Régie. De plus, aucun membre du Conseil d'administration ne peut être entrepreneur ou fournisseur du service à un titre quelconque. Le président est élu par le Conseil parmi les membres autres que le directeur et sa voix est prépondérante en cas de partage.

Ces fonctions sont rémunérées par une indemnité de présence à chaque séance, dont le montant est fixé par le Conseil municipal ou le Comité du Syndicat. Ce Conseil d'administration se réunit au moins une fois par mois et pour les distributions d'énergie électrique, l'ordre du jour doit être adressé huit jours à l'avance à l'ingénieur en chef du contrôle de l'Etat qui peut assister aux séances avec voix consultative. Les attributions du Conseil d'administration qui statue sur la proposition du directeur, sont les suivantes :

1° Il règle l'organisation générale du service : il arrête les dispositions à soumettre à l'administration municipale pour les cadres du personnel, les traitements, les diverses allocations et les pensions de retraite ;

2° Il fixe les règles applicables au recrutement du personnel, à l'avancement, à la discipline, aux conditions du travail ;

3° Il nomme les chefs de service et tous les agents ;

4° Il décide l'exécution de gros travaux ;

5° Il adresse au Préfet qui doit les soumettre au Conseil Municipal ou au Comité du Syndicat de Communes toutes propositions en vue de l'exécution des travaux complémentaires ou, en ce qui concerne les réseaux de voie ferrée, en vue de l'augmentation du matériel roulant et de l'outillage ;

6° Il approuve les marchés et traités ;

7° Il approuve les comptes d'entreprise supérieurs à 10.000 francs ;

8° Il autorise le directeur à intenter ou soutenir les actions judiciaires et à transiger ;

9° Il établit les tarifs des redevances à réclamer aux usagers de la Régie dans les limites fixées par le Cahier des Charges¹ ;

10° Il vote le budget de la Régie et délibère sur les comptes.

Les délibérations du Conseil d'administration sont exécutoires après que le Maire ou le Président du Syndicat de Communes intéressé a fait connaître qu'il ne s'opposait pas aux décisions qui ont été prises ou, en cas de silence de sa part, le huitième jour après celui où la communication lui en a été faite. Si un désaccord se produit entre le Conseil d'administration et la municipalité (ou le Président du Syndicat) c'est le Préfet qui tranche le différend. S'il s'agit d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local, la décision du Préfet peut être déférée au Ministre des Travaux Publics.

Les décisions du Conseil d'administration ne sont cependant exécutoires qu'après l'approbation du Préfet lorsqu'elles portent sur l'organisation générale des services, des cadres du personnel, les traitements, les pensions de retraites, le recrutement, l'avancement, la discipline, les conditions de travail, le budget et les comptes.

B. *Le directeur.*

Le directeur est nommé par le Maire (ou par le Pré-

1. Dans les mêmes limites pour les réseaux de voies ferrées d'intérêt local, le Conseil d'administration établit la liste des personnes qui peuvent bénéficier de cartes de circulation et déterminer les catégories de personnes auxquels le directeur est autorisé à accorder, soit la gratuité du parcours, soit diverses facilités de circulation.

sident du Syndicat de Communes) et sa nomination doit être agréée par le Préfet. Les fonctions de directeur sont soumises aux mêmes incompatibilités que celles de membre du Conseil d'administration. D'une manière générale, le directeur a sous ses ordres tout le personnel et assure la gestion et le bon entretien du réseau en rendant compte au Conseil d'administration du fonctionnement des services. Il prend lui-même toutes les décisions qui ne sont pas réservées au Conseil d'administration : c'est lui qui assure le contrôle des recettes, qui délivre les titres de perception et qui engage, liquide et ordonnance les dépenses. Il peut être remplacé par un fonctionnaire désigné par le Maire (ou le Président du Syndicat) sur la proposition du Conseil d'administration.

L'exploitation de la Régie est reflétée dans le budget communal (ou dans celui du Syndicat) par l'inscription à ce budget en recettes ou en dépenses des sommes qui ont été octroyées à la Régie pour assurer le fonctionnement de son service.

On doit inscrire ainsi tout d'abord au budget communal les crédits qui ont été votés au profit de la Régie en vue de l'établissement de lignes neuves, de l'exécution de travaux complémentaires ou de l'augmentation du matériel ou de l'outillage. De même, on doit y inscrire le montant du fonds de roulement mis par la Commune à la disposition de la Régie et qui est déterminé par le Conseil Municipal (ou le Comité du Syndicat).

Enfin, on doit trouver au budget de la Commune, soit en recettes, soit en dépenses, les résultats du fonctionnement de l'exploitation de la Régie.

On trouvera en recettes le montant des sommes auxquelles est évalué l'excédent des recettes annuelles

sur les dépenses. On inscrira en dépenses, au contraire, le crédit qui apparaîtra nécessaire pour couvrir le déficit résultant d'un excédent des dépenses annuelles sur les recettes.

Pour déterminer le montant de ce chiffre, le Maire (ou le Président du Syndicat) fournit un état de développement des prévisions des recettes et des dépenses de la Régie et un exemplaire du dernier compte administratif. Il y joint également un rapport faisant ressortir la situation financière et économique du service et signalant les causes d'accroissement ou de diminution de l'activité du champ d'exploitation, ainsi que les recettes ou les dépenses supplémentaires qu'on peut prévoir.

Les diverses sommes ainsi allouées par la Commune (ou par le Syndicat de Communes) sont versées dans la Caisse de la Régie sur la production d'une délibération spéciale du Conseil d'administration approuvée par le Maire (ou par le Président du Syndicat) et après que le service du contrôle ait constaté et certifié l'état des besoins.

Le budget de la Régie se trouve ainsi subordonné au budget communal. Il est préparé par le directeur de la Régie, voté par le Conseil d'administration et doit être approuvé par le Maire (ou le Président du Syndicat) mais cette approbation ne peut intervenir qu'après l'inscription au budget communal (ou au budget du Syndicat de Communes) du chiffre, en recettes ou en dépenses, prévu pour le résultat de l'exploitation.

Ce budget est divisé en deux sections, en ce qui concerne les Régies ayant pour objet la distribution d'énergie électrique.

La première section est afférente aux recettes et aux

dépenses annuelles ; la deuxième section comprend les dépenses d'établissement, l'extension ou l'amélioration de la distribution et les ressources qui sont destinées à y pourvoir.

Au contraire, le budget des Régies de voies ferrées d'intérêt local ne comprend qu'une seule section.

Il est constitué un fonds de réserve pour faire face aux grosses réparations et au renouvellement du matériel. Le montant de ce fonds de réserve est déposé dans la Caisse du receveur municipal à un compte-courant spécial et les retraits ont lieu sur une demande du Caissier visée par le directeur de la Régie et par le Maire (ou le Président du Syndicat). Aucun prélèvement ne peut être opéré sur le fonds de réserve avant d'avoir été décidé par une délibération du Conseil d'administration approuvée, après avis du service de contrôle, par le Maire (ou le Président du Syndicat) qui en rend compte au Conseil Municipal (ou au Comité du Syndicat) dans sa plus prochaine réunion.

Il est tenu également un compte administratif qui est présenté par le directeur après approbation par le Conseil d'administration et qui est arrêté par le Maire (ou par le Président du Syndicat). Ce compte doit être soumis au Conseil Municipal ou au Comité du Syndicat.

Lorsqu'il s'agit d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local, le compte administratif doit être complété par un tableau relatant les résultats financiers de la construction et de la gestion du réseau en tenant compte des charges du capital d'établissement, subventions et fond de concours reçus de la Commune ou du Syndicat de Communes pour l'installation des lignes et leur établissement.

Enfin, le directeur de la Régie doit tenir une comptabilité-matière. La Caisse de la Régie est tenue par un agent nommé par le Maire (ou par le Président du Syndicat) sur la proposition du Conseil d'administration. Celui-ci centralise les recettes et les dépenses, opère les recouvrements et effectue les paiements qui doivent être faits sur sa Caisse. Les fonds disponibles sont déposés en compte-courant à la recette municipale et le caissier ne peut effectuer de retraits de fonds que sur une demande visée par le directeur de la Régie. Ce caissier est tenu de verser un cautionnement dont le montant est établi par le Maire lorsqu'il s'agit de Régies ayant pour objet d'assurer la distribution d'énergie électrique. Lorsqu'il s'agit de Régies de voies ferrées d'intérêt local, le montant du cautionnement est déterminé par l'arrêté interministériel qui, pour chaque réseau, règle les détails de son organisation administrative et financière et fixe les conditions dans lesquelles sera tenu le compte du fonds de roulement. Le Caissier est soumis aux vérifications de l'Inspection générale des Finances et il est justiciable de la Cour des Comptes.

Il doit fournir ses comptes dans les mêmes formes et délais que le receveur municipal.

Pour les Régies de voies ferrées d'intérêt local, les recettes sont encaissées par des agents spécialement désignés à cet effet par le directeur de la Régie. Elles sont ensuite centralisées, soit directement entre les mains du caissier de la Régie, soit par l'intermédiaire d'agents qui les reversent ensuite au caissier.

Ces agents peuvent concourir au paiement des dépenses, ordonnancées par le directeur et visées par le caissier dans les limites fixées par le Conseil d'administration.

Ce même Conseil d'administration détermine le montant du cautionnement que doivent obligatoirement déposer les agents centralisateurs et peut imposer également un cautionnement à tous les autres agents chargés d'encaisser des recettes. En principe, tous ces agents sont responsables du recouvrement des droits dont la perception leur est confiée et du paiement des dépenses qu'ils sont chargés d'effectuer.

Cependant, les dépenses acquittées sur visa du caissier de la Régie n'engagent les agents centralisateurs ou les agents qui ont effectué le paiement que relativement à la matérialité du paiement et à la validité de la quittance.

Les recettes et dépenses des agents centralisateurs sont placées sous la responsabilité personnelle du caissier de la Régie.

CHAPITRE V

ÉTUDE DE DIVERSES QUESTIONS RÉSULTANT DE L'EXISTENCE ET DU FONCTIONNEMENT DES RÉGIES MUNICIPALES

L'existence des Régies municipales créées sous l'empire du Règlement d'administration publique du 17 février 1930 pose diverses questions qu'on ne saurait examiner toutes sans dépasser le cadre de cet ouvrage, mais dont certaines doivent être cependant étudiées plus particulièrement, à raison de leur importance.

On peut tout d'abord se demander quel sera le statut du personnel employé par ces Régies à raison du caractère mixte qu'elles présentent. On ne peut en effet considérer la Régie comme un organisme de la Commune puisqu'il résulte de l'ensemble de la réglementation qui a été étudiée, qu'on s'est efforcé d'assimiler autant que possible l'exploitation d'un service en Régie par une Commune à l'exploitation de ce même service par l'industrie privée. Cependant, la Régie municipale n'ayant pas d'existence distincte de celle de la Commune et n'étant pas douée de la personnalité civile, on ne saurait considérer le service qu'elle assure autrement que comme un service communal.

Le personnel chargé de l'exécution de ce service va donc se trouver dans une situation intermédiaire entre le personnel des industries privées similaires à celles exploitées en Régie par la Commune et les titulaires d'emplois communaux proprement dits.

Il importe également de rechercher les règles qui sont applicables aux marchés passés pour les besoins de l'exploitation des Régies. Ces marchés doivent-ils être soumis aux mêmes règles que les marchés communaux ou doivent-ils, au contraire, être traités comme des contrats passés par de simples particuliers pour l'exploitation de leur industrie ?

Enfin, il y aura lieu d'examiner les conséquences que peuvent avoir l'exploitation d'un service en Régie soit au point de vue purement financier, soit sur le terrain judiciaire, soit encore au point de vue fiscal.

Ce sont donc les règles applicables aux résultats financiers de l'exploitation d'une Régie municipale, le contentieux de ces Régies, soit dans ses rapports avec son personnel, soit dans ses rapports avec les tiers et enfin, le régime fiscal des Régies municipales dont il faut dégager les principaux éléments.

§ 1

LE PERSONNEL DES RÉGIES MUNICIPALES

Lorsque le service exploité en Régie par une Commune ne présente pas un caractère industriel ou commercial, le personnel affecté à ce service fait partie du personnel communal. Les employés sont nommés par le Maire, conformément à l'art. 88 de la loi du 5 avril 1884 et lorsqu'ils sont titulaires d'un emploi permanent ils ont

le droit de se prévaloir des dispositions des lois du 12 mars 1930 et du 12 juin 1929 qui donnent au personnel communal des garanties sur la stabilité de leur emploi et leur accorde des compensations en cas de suppression de ces emplois. Ce sont de véritables fonctionnaires communaux puisqu'ils participent d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public.

Plus délicate est la question de déterminer le statut du personnel applicable aux Régies municipales à caractère industriel ou commercial soumises à la réglementation du décret du 17 février 1930. En effet, les agents de ces Régies sont nommés et révoqués non plus par le Maire, mais par le directeur de la Régie. De plus, les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel sont réglées par le Conseil Municipal, mais sur avis du Conseil d'exploitation de la Régie et dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la Régie. Enfin, le directeur de la Régie est nommé par le Maire mais seulement avec l'agrément du Préfet qui peut seul le révoquer sur avis du Maire et du Conseil d'exploitation ¹.

De même, les conditions de recrutement du personnel de la Régie constituée pour l'exploitation d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local ou pour la distribution d'énergie électrique, ont été fixées respectivement par les décrets du 26 juin 1915 et 18 octobre 1917 ². Le directeur est nommé par le Maire, sous réserve de l'agrément du Préfet et tous les autres agents de la Régie, ainsi que

1. Faute d'être agréée par le Préfet, la nomination du directeur de la Régie n'est pas définitive. Il peut par conséquent être révoqué sans qu'il y ait lieu à indemnité. Conseil d'Etat, 3 novembre 1933, G. Dr de la Régie des Autobus de la Rochelle, *Vie communale et départementale*, janvier 1933 p. 32 et 33.

2. Cf. *supra*, 2^e partie, chap. 4.

les chefs de services sont nommés par le Conseil d'administration de la Régie à qui il appartient également d'arrêter les dispositions déterminant les cadres du personnel, les traitements, les pensions, les règles du recrutement, de l'avancement, de la discipline et des conditions du travail.

Dans ces Régies spéciales, le Conseil d'administration de la Régie a donc, en ce qui concerne le personnel, un pouvoir extrêmement étendu. Cela résulte d'ailleurs de la conception qui a présidé à la réglementation de ces Régies et qui a fait de ces services des organismes distincts de la Commune et doués de la personnalité civile. Il en résulte que le personnel de ces Régies de voies ferrées d'intérêt local ou de distribution d'électricité ne pourrait être que difficilement considéré comme appartenant au personnel communal.

Il ne semble pas qu'il doive bénéficier de plein droit des dispositions des lois des 12 juin 1929 et 12 mars 1930 ; leur statut est fixé par les règlements arrêtés par le Conseil d'exploitation de la Régie et il semble que cette réglementation puisse prévoir, en ce qui concerne la discipline, des règles différentes de celles édictées par les lois précitées. Le Conseil d'Etat a cependant décidé que le directeur d'une Régie municipale de distribution d'énergie électrique soumise à la réglementation du décret du 8 octobre 1917 a droit à la communication préalable de son dossier dans les conditions de l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 (Conseil d'Etat 29 mars 1933, *Sieur Bonifacy*, 2^e Esp. *Rec. Ar.* p. 366).

Toute différente semble devoir être la situation du personnel des Régies soumises à la réglementation du décret du 17 février 1930. En effet, on doit reconnaître

aux employés de ces services, la qualité d'employés de la Commune. Sans doute leur nomination n'émane-t-elle pas du Maire, comme cela doit être en principe pour tous les titulaires d'emplois communaux. Mais le fait que la nomination n'émane pas du Maire, mais du directeur de la Régie, ne saurait empêcher que ce personnel fasse partie des agents de la Commune, car la nomination par le Maire n'est pas une condition essentielle de la qualité d'employé communal.

En effet, l'art. 88 de la loi du 5 avril 1884 dispose que si en principe le Maire nomme à tous les emplois communaux, il n'en est pas de même pour ces emplois, lorsque les lois, décrets et ordonnances en vigueur fixent un droit spécial de nomination. Or, les emplois occupés par les différents agents de la Régie sont précisément de ces emplois pour lesquels des textes spéciaux confient à une personne autre que le Maire le droit de nomination.

On pourrait objecter que ces agents étant rémunérés par la Régie ne peuvent pas être considérés comme des employés de la Commune puisque le budget de la Régie est autonome et distinct du budget communal. Cette objection ne saurait être retenue car si en effet les Régies municipales constituées sous l'empire du décret du 17 février 1930 ont un budget propre, les résultats de leur exploitation s'inscrivent au budget de la Commune de telle sorte que c'est en définitive la Commune qui supporte les dépenses auxquelles la Régie a dû faire face. C'est donc la Commune qui, indirectement sans doute, assure aux employés de la Régie, le paiement de leur salaire. Il faut rappeler également que la Régie n'a pas la personnalité civile et que par conséquent, il serait difficile de rattacher à un organisme qui juridique-

ment n'a pas d'existence propre et qui au contraire, est liée à la Commune, le personnel qui est affecté à son exploitation,

Enfin, c'est le Conseil Municipal qui règle les conditions de recrutement, de licenciement, de rémunération du personnel et qui en un mot, fixe le statut de ce personnel. Il y a là un argument de plus pour décider que les agents des Régies municipales constituées sous l'empire du décret du 17 février 1930 ont la qualité d'agents de la Commune. Ce personnel peut donc se réclamer des dispositions de la loi du 12 mars 1930 et de celles de la loi du 12 juin 1933.

Par contre, s'ils sont des employés communaux et s'ils peuvent ainsi bénéficier de toutes les garanties qui sont accordées au personnel communal, les agents des Régies municipales à caractère purement industriel ou commercial ne sauraient être considérés comme des fonctionnaires du moins en ce qui concerne les agents subalternes. En effet, ils ne participent pas à un service purement administratif. Ils sont simplement des employés d'une entreprise industrielle qui, bien qu'ayant par son objet un certain caractère d'intérêt public et bien que répondant à un besoin d'utilité générale doit dans l'esprit même des textes qui la réglementent, être exploitée dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée. La Régie doit, comme une industrie particulière, chercher la réalisation de bénéfices et les prix de revient doivent être calculés comme des prix de revient commerciaux en tenant compte notamment de tous les frais généraux et de toutes les dépenses d'amortissement.

Le fait que le service est exploité en Régie par la Commune ne saurait donc conférer aux employés subal-

ternes de ce service une qualité autre que celle qui résulterait de la coopération de ceux-ci à la marche d'une entreprise privée¹.

Enfin, le personnel subalterne des Régies municipales n'est pas composé exclusivement d'agents titulaires. Il y aura au cours de l'exploitation, un certain nombre d'agents et employés auxiliaires qui ne seront appelés à participer à l'exploitation de la Régie que d'une manière tout à fait temporaire et accidentelle. Ces agents auxiliaires ne sont donc employés qu'à titre précaire et ils ne peuvent bénéficier de plein droit des garanties accordées par les lois au personnel titulaire d'emplois permanents communaux. Il va sans dire qu'il peut y avoir dans le règlement du personnel de la Régie arrêté par le Conseil Municipal des dispositions qui confèrent à ces

1. La jurisprudence du Conseil d'Etat opère d'ailleurs cette distinction. Le Conseil d'Etat, en effet, décide que tous les litiges concernant les agents engagés dans les conditions du droit commun, sont de la compétence judiciaire ; ainsi jugé par trois décisions du 8 décembre 1933 (*Dame Lembeye Boye*, employée du Ministère de la Guerre ; *Dallemagne*, employé d'un office régional ; *Rousseau*, employé d'un service local du Ministère des Pensions). Voir également les arrêts *Foray* du 15 février 1933 et *Jouin*, 28 février 1934. En ce qui concerne spécialement les agents de Régies municipales, le Conseil d'Etat décide que les litiges sont de la compétence administrative ou judiciaire, selon que l'emploi correspond ou non à une fonction de direction. Dans un arrêt *Diveres* du 24 janvier 1930, (*Rec. des Ar. p.* 101), le Conseil d'Etat s'est exprimé en ces termes : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que le service des Eaux de la « ville de Brest auquel appartenait le sieur *Diveres* en qualité d'ouvrier « ajusteur, constitue une Régie industrielle municipale ; qu'eu égard à « l'emploi qui était occupé par le requérant et qui ne correspondait pas « à une fonction de direction, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour « connaître du litige soulevé par le sieur *Diveres*. Que dès lors, sa requête « n'est pas recevable ». Jugé de même dans une affaire *Leleux*, 21 juin 1933. On pourrait rapprocher à ces arrêts un arrêt du 16 novembre 1934 (*Le Brun des Charmettes*) dans lequel le Conseil d'Etat a décidé que la question de l'admission à la retraite était de la compétence judiciaire et n'a retenu le litige qu'en ce qui concernait la pension, parce qu'il s'agissait d'un agent de chemin de fer colonial dont la pension devait, en vertu d'un texte spécial être examinée par la juridiction administrative. Jugé également en ce qui concerne les employés auxiliaires-temporaires d'un service municipal exploité provisoirement en régie dans les conditions du droit commun, que les contestations relatives à leur statut sont de la compétence judiciaire (*Dottin* et autres, 9 janvier 1935).

agents auxiliaires certaines garanties équivalentes à celles accordées au personnel titulaire.

De ce que les agents de la Régie municipale constituée conformément aux dispositions du décret du 28 décembre 1926 doivent être considérés comme participant au fonctionnement d'un véritable service industriel, on doit en tirer plusieurs conséquences. En premier lieu, on doit admettre que les différentes dispositions législatives et réglementaires concernant l'organisation du travail, sont applicables au personnel de ces entreprises communales. Les villes doivent donc respecter les lois relatives à la durée du travail, au travail de nuit, au repos hebdomadaire, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs, au travail des enfants et des femmes... bien que le décret du 28 décembre 1926 et le Règlement d'administration publique du 17 février 1930 n'ait édicté aucune règle spéciale à cet égard. En effet, ces textes sont applicables de plein droit en dehors de toutes dispositions formelles qui en suspendent l'application.

De même, les lois sur les accidents du travail doivent être appliquées aux ouvriers et employés des Régies municipales. Lorsque ces Régies présentent un caractère industriel ou commercial, l'application de la législation des accidents du travail résulte des termes mêmes des différentes lois qui ont réglementé cette matière (9 avril 1898 ; 22 mars 1902 ; 21 mars 1905 ; 6 juillet 1920 ; 8 juillet 1926). Si au contraire la Commune exploite en Régie un service qui, par sa nature, n'est pas réglementé par ces différentes lois, l'application au personnel de ce service de la législation sur les accidents du travail ne pourra résulter que d'une adhésion volontaire de la Commune à cette législation.

Enfin, en troisième lieu, si les agents des Régies municipales n'ont pas la qualité de fonctionnaires, on doit admettre qu'ils peuvent se constituer en Syndicat professionnel conformément aux dispositions de la loi du 21 janvier 1884 et qu'ils peuvent, en outre, faire usage du droit de grève.

La rémunération du personnel est fixée on l'a vu par le Conseil Municipal qui n'a, en vertu des dispositions des décrets des 28 décembre 1926 et 17 février 1930 aucune obligation spéciale pour déterminer le mode de cette rémunération.

Cependant, deux catégories de Régies doivent prévoir en faveur du personnel, une participation aux bénéfices.

En premier lieu, lorsqu'une Commune a obtenu, en vertu de l'art. 1^{er} § 2 de la loi du 9 septembre 1919, la concession de l'exploitation d'une mine, celle-ci doit comme un concessionnaire ordinaire, assurer à son personnel une participation aux bénéfices de l'entreprise.

De même les Communes auxquelles ont été attribué des concessions en vertu de l'art. 23, § 1^{er} de la loi du 16 octobre 1929 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, ont la possibilité d'exploiter directement les cours d'eau ; mais dans ce cas, elles doivent également assurer au personnel de la Régie, une participation aux bénéfices dans les conditions prévues par la loi du 16 octobre 1919.

En dehors de ces deux cas spéciaux, les Communes sont libres de déterminer le mode de rémunération du personnel de la Régie, sans avoir à lui assurer une part quelconque dans les bénéfices résultant de l'exploitation.

§ 2

LES MARCHÉS DES RÉGIES MUNICIPALES

Les marchés de travaux ou de fournitures passés pour le compte des Communes sont soumis à une réglementation très stricte qu'il importe de rappeler brièvement.

C'est en principe le Maire qui souscrit les marchés et passe les adjudications de travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et notamment par les art. 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884.

Mais si le Maire a ainsi le pouvoir de prendre des mesures d'exécution, la décision appartient au seul Conseil Municipal qui détermine s'il y a lieu de passer un marché et qui fixe le mode de passation de celui-ci. A ce point de vue, le Conseil Municipal doit se conformer strictement aux prescriptions résultant de l'Ordonnance royale du 14 novembre 1837 et de l'art. 115 de la loi du 5 avril 1884 modifié par le décret du 5 novembre 1926 et par la loi du 18 août 1926.

En vertu de ces prescriptions, les marchés communaux doivent en principe être passés par adjudication avec concurrence et publicité et l'adjudication doit être soumise à l'approbation du Préfet. Exceptionnellement et dans des cas délimités énumérés aux § 1 à 7 de l'art. 2 de l'Ordonnance du 14 novembre 1837, les Communes sont autorisées à passer des marchés de gré à gré. Il en sera ainsi :

1^o Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'inventions ;

2^o Pour des objets qui n'ont qu'un possesseur unique ;

3^o Pour les ouvrages et objets qui ne peuvent être exécutés que par des artistes éprouvés ;

4^o Pour les exploitations, fabrications et fournitures faites seulement à titre d'essai;

5^o Pour les matières et denrées qui à raison de leur nature particulière et de leur emploi, doivent être choisies aux lieux de production ou livrées sans intermédiaire;

6^o Pour les fournitures ou travaux qui n'auraient fait l'objet d'aucune offre aux adjudications ou pour lesquels les candidats à l'adjudication n'auraient proposé que des prix inacceptables.

7^o Pour les fournitures qui, en cas d'urgence dûment constatée, ne pourraient subir des délais des adjudications.

Le décret du 5 novembre 1926 a cependant autorisé les Communes à traiter de gré à gré quelle que soit la nature du marché, lorsque le montant de ce contrat n'excède pas un chiffre variable avec l'importance de la population de la Commune.

C'est ainsi que des marchés de gré à gré peuvent être passés lorsque leur valeur n'excède pas 15.000 francs, dans les Communes de moins de 10.000 habitants; ce chiffre est augmenté par fraction de 2.000 francs par 10.000 habitants supplémentaires ou fraction de 10.000 habitants, avec un maximum de 45.000 francs par marché; ce maximum a été porté à 70.000 francs pour les villes de plus de 500.000 habitants.

Enfin, la loi du 16 août 1926 autorise les Communes à traiter avec les Sociétés d'ouvriers français constituées dans l'une des formes prévues par l'art. 19 du Code de commerce ou par la loi du 24 juillet 1867, lorsque la valeur du marché ne doit pas excéder 20.000 francs pour les Communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000

habitants. Ce maximum est augmenté de 2.000 francs par 10.000 habitants ou fraction de 10.000 habitants, sans qu'il puisse dépasser 50.000 francs. Cependant, pour les villes de plus de 500.000 habitants, la valeur du marché de gré à gré passé avec une société d'ouvriers français peut atteindre 75.000 francs et elle est limitée à 100.000 francs pour la Ville de Paris.

Ces différents marchés de gré à gré doivent être approuvés par l'autorité qui règle le budget, c'est-à-dire, suivant les cas, par le Préfet ou par le Sous-Préfet. Lorsqu'il s'agit de marchés de très faible importance (1.500 francs dans des Communes de moins de 10.000 habitants; 3.000 francs de 10 à 50.000 habitants; 6.000 francs dans les Communes d'une population supérieure à 50.000 habitants ou dans les Communes d'une population inférieure située dans un Département dont la population dépasse 2.000.000 habitants) l'art. 15 de la loi du 5 avril 1884 dispense les Communes de passer des marchés écrits.

La jurisprudence du Conseil d'Etat se montre très rigoureuse pour l'observation stricte de ces règles. Ainsi, tout dernièrement, dans un arrêt du 13 mars 1935 (*Foucher, c / Ville de Boulogne-Billancourt*) le Conseil d'Etat vient-il d'annuler une décision du Préfet de la Seine qui avait refusé de déclarer nulles de droit, les délibérations du Conseil Municipal de Boulogne-Billancourt qui avait fait procéder aux travaux de la construction de l'Hôtel de Ville, et d'un groupe scolaire dont l'importance était de 50.000.000 francs environ, sans avoir recours à une adjudication, au prétexte que les conditions d'application de ce marché soulevaient des difficultés d'exécution qui ne pouvaient être résolues que par des spécialistes ou des artistes dûment éprouvés. Le Conseil d'Etat a

déclaré qu'en l'espèce, il n'y avait pas de difficultés spéciales et qu'on ne pouvait déroger aux principes résultant de l'Ordonnance de 1837 qui exige la garantie d'une adjudication publique. Dans les conclusions qu'il avait présentées devant le Conseil d'Etat, le Commissaire du Gouvernement, M. Detton, a indiqué que la Commune aurait pu procéder à une adjudication restreinte en limitant à un certain nombre d'entrepreneurs particuliers, le droit de concourir à l'adjudication, mais qu'elle ne pouvait en aucun cas, se soustraire à cette procédure spéciale.

Ces règles très rigoureuses ont été déclarées applicables aux marchés des Régies municipales qui ne sont pas soumises à la réglementation du décret du 28 décembre 1926 et du Règlement d'administration publique du 17 février 1917. Dans un arrêt du 27 juin 1930 (sieurs Bourrageas, *Rec. des Arr.* p. 659) le Conseil d'Etat a reconnu que la Ville de Marseille pouvait instituer un service spécial chargé de grouper les achats de papier et de fournitures de bureau dont elle a besoin et faire procéder par ses propres agents aux travaux d'imprimerie nécessaires aux services publics. Mais il a décidé également que cette ville : « ne saurait, quelle que soit « l'organisation adoptée, se soustraire à l'application « qui lui est imposée par l'ordonnance du 14 novembre « 1837, modifiée par la loi du 17 juin 1913, de recourir à « l'adjudication pour les marchés excédant un certain « chiffre, ni se charger de pourvoir aux besoins des établissements publics communaux, personnes morales « distinctes ». Ainsi, lorsque les Communes exploitent actuellement en régie des services à caractère industriel ou commercial sans s'être soumises à la réglementation

du décret du 17 février 1930¹, ces Communes doivent respecter les règles relatives aux marchés communaux.

Il doit d'ailleurs en être de même en ce qui concerne les Régies constituées sous le régime des décrets du 28 décembre 1926 et du Règlement d'administration publique du 17 février 1930. En effet, le décret du 26 décembre 1926 dispose que les art. 90 et 115 de la loi du 5 avril 1884 ne sont applicables aux Régies municipales que sous réserve de modifications qui seront apportées par le Règlement d'administration publique qui devra être pris pour l'application de ce décret. Or, le décret du 17 février 1930, en ce qui concerne les marchés des Régies, n'apportait aucune disposition qui contredise les règles ordinaires des marchés communaux.

Dans son art. 12, il décide que le directeur de la Régie procède sous l'autorité du Maire aux achats courants dans les conditions et limites fixées par le règlement intérieur et dans son art. 14, il laisse au Maire, après avis du Conseil d'exploitation, le soin de souscrire les marchés traités.

Dans le silence de ce texte, on doit évidemment conclure que c'est au Conseil Municipal qu'il appartient de décider sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure, des marchés et traités relatifs au service de la Régie et de déterminer le mode suivant lequel le marché sera passé, mais pour fixer ce choix, le Conseil Municipal devra se conformer aux règles posées par l'Ordonnance du 14 novembre 1837 et par l'art. 115 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire qu'il ne pourra recourir aux traités de gré à gré ou aux traités sans marché que dans les

1. On a vu que cette faculté était reconnue aux Communes qui exploitaient des services en régie antérieurement au décret du 28 décembre 1926. Cf. *supra*, chap. 4, § 1^{er}.

cas où ce mode de contrat serait autorisé pour les marchés communaux.

La seule différence qu'on relève entre les marchés communaux et les marchés passés pour le compte de la Régie consiste dans le fait que, d'une part, le directeur de la Régie est autorisé à procéder aux achats courants et d'autre part, en ce que le Maire ne peut souscrire les marchés et traités qu'après avis du Conseil d'exploitation.

Au contraire, les marchés des Régies municipales fonctionnant sous le régime du décret du 26 juin 1915 ou du décret du 8 octobre 1917 sont soumis à des règles spéciales. Ces Régies, en effet, sont dotées de la personnalité civile : dès lors, les marchés doivent être passés non pas au nom de la Commune ou du Syndicat de Communes, mais bien au nom de l'administration de la Régie et dans les formes prévues par les décrets qui réglementent ces Régies.

Sur ce point, il convient de rappeler que le Conseil d'administration de la Régie est autorisé à approuver sans limitation de prix, les marchés et traités relatifs aux divers services, à décider s'il y a lieu de procéder par adjudication publique ou de traiter à l'amiable avec ou sans appel à la concurrence et enfin, à décider si les travaux seront exploités en régie et les achats effectués sur simple facture.

Ces dispositions, en attribuant de tels pouvoirs au Conseil d'administration de la Régie constituent des dérogations aux principes posés par l'Ordonnance du 14 novembre 1837 et par l'art. 115 de la loi du 5 avril 1884 qui par, suite, ne peuvent être applicables à ces Régies spéciales.

§ 3

LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE L'EXPLOITATION
D'UNE RÉGIE MUNICIPALE

L'exposé qui a été fait de la réglementation applicable soit aux Régies municipales de services à caractère industriel ou commercial, soit à l'exploitation en régie par une Commune ou un Syndicat de Communes de certains services particuliers (voies ferrées d'intérêt local et distribution d'énergie électrique) montre que le budget de ces Régies doit faire apparaître les résultats bénéficiaires ou déficitaires de l'exploitation du service. C'est d'ailleurs en définitive la Commune qui supportera ce résultat de l'exploitation, puisque l'on doit retrouver dans son budget soit en recettes, soit en dépenses, l'excédent net des recettes ou des dépenses de la Régie.

Il résulte évidemment de cette législation que la Régie peut réaliser des bénéfices ou se trouver en déficit et qu'ainsi l'équilibre des finances communales dépend des conditions dans lesquelles se poursuit l'exploitation de la Régie.

On a beaucoup discuté la question de savoir si les bénéfices étaient assujettis à certaines restrictions. Une Commune peut-elle, comme une entreprise privée, chercher à réaliser un gain aussi grand que possible par l'exploitation du service dont elle a assuré l'entreprise ? Au contraire, le caractère d'intérêt public qu'on doit retrouver dans toute entreprise communale ne s'oppose-t-il pas à cette idée de profit et ne doit-il pas être limité aux stricts besoins de la Régie pour faire face à tous ses frais ?

Certaines législations étrangères se sont prononcées expressément sur la question en limitant la quotité des bénéfices que les Communes sont autorisées à réaliser.

En Espagne, par exemple, lorsque les tarifs pratiqués par la Régie font apparaître un excédent de recettes sur les dépenses (dans lesquelles il faut compter la rémunération des capitaux affectés à l'exploitation du service) pendant une période de dix années, on doit procéder à une revision ou à une réduction des tarifs.

En Prusse, les bénéfices d'une exploitation en régie ne sont pas limités et la loi du 14 juillet 1893 pose en principe que les recettes des Régies doivent tout d'abord être calculées de manière à couvrir au moins toutes les dépenses y compris les intérêts et l'amortissement du capital de premier établissement.

En Suisse, au contraire, les bénéfices doivent en général être limités aux besoins du service et ne sont autorisés que dans la mesure où ils sont indispensables pour permettre à l'entreprise de faire face aux nécessités par ses propres moyens et de réaliser un amortissement normal de ses installations.

Dans la législation française, on ne trouve pas de disposition interdisant aux Communes en cas d'exploitation en Régie d'un service à caractère industriel ou commercial, la réalisation de bénéfices ou leur imposant une limitation de ces bénéfices¹.

Devant le silence des textes, il semble qu'on doive

1. Il n'en est pas de même en ce qui concerne certaines régies spéciales. Ainsi, en matière d'abatage, on considèrerait que les Communes n'étaient autorisées à percevoir une taxe d'abatage que dans les mesures des dépenses résultant du service des abattoirs. Cependant, la loi du 8 avril 1910 a décidé que les taxes d'abatage n'ont aucune affectation spéciale. Par suite les Communes sont autorisées à réaliser des bénéfices par l'exploitation des abattoirs municipaux.

décider, conformément à ce qu'a déclaré le Conseil d'Etat dans un avis du 26 février 1919, que la limitation des bénéfices réalisés par les Régies municipales doit seulement résulter d'un contrôle exercé par l'autorité tutrice qui doit veiller à ce que les tarifs pratiqués par la Régie ne soient pas exagérés.

Le Conseil d'Etat s'est exprimé en ces termes :

« Les sections réunies de l'Intérieur, de l'Instruction
« Publique et des Beaux-Arts, et des Travaux Publics,
« de l'Agriculture, du Commerce, de l'Industrie, des
« Postes et Télégraphes, du Travail et de la Prévoyance
« Sociale du Conseil d'Etat, consultées par M. le Ministre
« de l'Intérieur à l'occasion d'une délibération par
« laquelle le Conseil Municipal de la Ville du Havre
« a décidé de relever temporairement les prix de vente
« aux particuliers du gaz et de l'électricité-lumière, en
« vue de procurer à la Ville des ressources nécessaires à
« l'équilibre de son budget, sur la question de savoir « si
« la législation actuelle ou du moins les principes géné-
« raux qui sont à la base de notre droit administratif
« et particulièrement du droit municipal, font obstacle
« à ce que les Communes puissent bénéficier dans une
« certaine mesure de l'exploitation de leurs services
« publics, même concédée et, s'il ne suffirait pas du con-
« trôle que l'autorité supérieure, en vertu de son droit
« de tutelle, exerce sur les délibérations des Conseils
« Municipaux pour prévenir les abus que les Munici-
« palités pourraient être tentées de commettre et pour
« maintenir les tarifs dans des limites proportionnées
« aux moyens des contribuables et des consommateurs ».

« Vu la délibération du Conseil Municipal du Havre,
« en date du 23 octobre 1918 ;

« Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

« Vu la loi du 5 avril 1884, notamment les art. 115
« et 133 ;

« Vu la loi du 15 juin 1906, notamment l'art. 9 ;

« Considérant qu'aucune disposition de la loi municipale
« n'interdit aux Communes de tirer des services publics
« ayant un caractère industriel, qu'elles peuvent léga-
« lement exploiter en régie ou par voie de concession,
« des ressources susceptibles d'être affectées aux dépen-
« ses générales de leurs budgets ; qu'une pratique admi-
« nistrative constante admet des tarifs d'où résultent
« pour les Communes, sous forme de redevances ou de
« partages de bénéfices, des recettes plus ou moins
« importantes ; que, d'ailleurs, les Régies municipales
« doivent nécessairement comporter une marge de béné-
« fices pour éviter les risques de pertes, mais qu'il appar-
« tient aux autorités chargées de l'exercice des pouvoirs
« de tutelle de veiller à ce que les tarifs fixés ne soient
« pas exagérés ;

« Considérant, toutefois, que des textes législatifs
« spéciaux ont prévu pour certains services des taxes
« maxima et limité les charges pécuniaires qui pour-
« raient être imposées aux concessionnaires ; qu'ainsi,
« notamment, la loi du 15 juin 1906 dispose, dans son
« art. 9, « que l'acte de concession ne peut imposer aux
« concessionnaires, une charge pécuniaire autre que les
« redevances prévues au § 7, de l'art. 18, ni attribuer
« à l'Etat ou à la Commune des avantages particuliers
« autres que les prix réduits d'abonnement qui seraient
« accordés aux services publics pour des fournitures
« équivalentes » ;

« Sont d'avis :

« Qu'une Commune est en droit — sous les réserves
« ci-dessus énoncées — de réaliser des bénéfices dans
« l'exploitation de ses services publics à caractère indus-
« triel, en régie ou concédés ».

Cet avis du Conseil d'Etat doit d'autant plus être retenu que si aucune disposition législative ou réglementaire ne limite les facultés des Communes de réaliser des bénéfices, on a vu qu'au contraire l'existence de ces bénéfices est expressément prévue. Ainsi, le décret du 5 novembre 1926 a rangé parmi les recettes communales le produit des Régies municipales. De même, le décret du 28 décembre 1926 précise qu'il s'applique aux Régies autres que celles ne comportant que des recettes en atténuation des dépenses, ce qui indique bien que les services envisagés peuvent être rémunérateurs pour la Commune.

Il est d'ailleurs tout à fait conforme aux principes mêmes de la liberté du commerce et de l'industrie que les Régies aient en vue l'obtention de bénéfices. Il serait au contraire tout à fait dangereux pour l'industrie privée de voir se développer l'exploitation d'un service qui, à raison de son caractère spécial et de l'absence de réalisation d'un gain rendrait toute concurrence impossible.

Lorsque l'exploitation de la Régie se traduit par des bénéfices on a vu que ces bénéfices sont inscrits au budget communal. La Commune peut alors disposer de ces sommes comme bon lui semble. Elles viennent accroître les ressources du budget et ne doivent recevoir aucune destination spéciale. Une réserve doit cependant être faite : Les Communes ne profitent des bénéfices réalisés par les Régies municipales qu'en ce que ce bénéfice est supérieur aux sommes qui doivent être versées au fonds

de réserve constitué pour subvenir, s'il y a lieu, au déficit et pour couvrir les dépenses d'exploitation et de renouvellement du matériel.

Si au contraire l'exploitation de la Régie est déficitaire on doit faire tout d'abord appel à ce fonds de réserve pour couvrir ce déficit. Si cependant les ressources de ce fonds de réserve sont insuffisantes, c'est finalement le budget de la Commune qui doit supporter cet excédent de dépenses.

L'exploitation en Régie par une Commune d'un service à caractère industriel ou commercial peut donc présenter des avantages d'ordre budgétaire, lorsque le résultat de cette exploitation est bénéficiaire. Elle peut au contraire imposer au budget communal, de très lourdes charges et l'on conçoit dans ces conditions que des mesures de contrôle très sévères soient prises en ce qui concerne le fonctionnement de ces Régies.

§ 4

LE CONTENTIEUX DES RÉGIES MUNICIPALES

La création et le fonctionnement d'un service exploité en Régie par une Commune peuvent donner naissance à des difficultés contentieuses d'ordres divers.

En premier lieu, la création même du service peut être contestée, soit parce qu'il pourrait sembler que l'objet même de la Régie n'est pas de nature à justifier l'intervention de la Commune, soit parce que les conditions dans lesquelles le service aurait été créé ne satisferaient pas aux prescriptions législatives et réglementaires. Par ailleurs, le fonctionnement même de la Régie pourra donner naissance à des difficultés diverses, par exemple,

à l'occasion de l'exécution d'un marché passé pour le compte de la Régie, à raison des dommages subis par un particulier, par suite d'une exploitation défectueuse ou d'une faute commise dans l'exploitation de la Régie. Enfin, à l'intérieur même de la Régie, il peut se présenter des oppositions entre la Commune et le personnel de cette Régie pour toutes les questions relatives notamment aux conditions de recrutement, de nomination, de révocation ou d'avancement de ce personnel.

Il ne saurait être question d'examiner ici toutes les hypothèses qu'on peut imaginer comme créant des difficultés contentieuses aux Communes à raison de l'existence ou du fonctionnement des services qu'elles exploitent en Régie. Il peut y avoir là, en effet, une source innombrable de difficultés qu'il serait d'ailleurs difficile de préciser toutes. Néanmoins, comme le caractère hybride des Régies peut laisser un doute sur la nature de ces services, il convient d'indiquer très rapidement les règles qui détermineront dans les différents cas, la compétence de l'autorité judiciaire qui pourrait être chargée de trancher le litige.

En ce qui concerne tout d'abord les difficultés relatives à la création de la Régie, on a vu, par les très nombreuses décisions citées dans cet ouvrage, que ce contentieux appartient au Conseil d'Etat. En effet, comme toutes les autres délibérations des Conseils Municipaux, la décision d'un Conseil Municipal qui porte création d'une régie peut être attaquée par la voie du recours, pour excès de pouvoir dans les conditions prévues aux art. 63, 65 et 67 de la loi du 5 avril 1884.

Comme pour tout recours dirigé contre une décision d'un Conseil Municipal, l'annulation de la délibération

incriminée doit être demandée au Préfet et le recours contentieux n'est recevable qu'après la décision préfectorale. Une jurisprudence constante décide à ce sujet que ce recours préalable est obligatoire à peine de déchéance alors même qu'il s'agirait de délibérations déjà revêtues de l'approbation préfectorale¹.

Le délai du recours est, comme en matière ordinaire, de deux mois et commence à compter de la notification faite à l'intéressé de la décision du Préfet. Si le Préfet garde le silence pendant plus de quatre mois sur le recours qui lui a été adressé, un recours est ouvert aux intéressés contre ce silence qui est assimilé à une décision implicite de rejet, mais en ce cas, aucun délai, n'est imparti aux intéressés pour former leur recours.

Le Conseil d'Etat n'examine à l'occasion de ces recours, que la qualité des actes incriminés, c'est-à-dire qu'il ne peut prononcer l'annulation de la décision attaquée que pour excès ou détournement de pouvoir ou pour violation de la loi².

Cependant en matière de Régies municipales, le rôle de la juridiction administrative est assez étendu, puisque on verra³ que le Conseil d'Etat persiste après le décret du 28 décembre 1926, à contrôler les circonstances qui justifient la création de ces Régies. Cette jurisprudence qui a été sur ce point très critiquée⁴ se refuse à voir dans les conditions qui accompagnent la création d'une Régie municipale, une simple question d'opportunité qui échap-

1. Conseil d'Etat, 5 juin 1908, *Porte, Rec. Ar.* p. 631 ; 26 juin 1908, *Artaud, Rec. Ar.* p. 681. Cf. R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*. Chap. 5, tit. 2, sect. 6, p. 189.

2. Sur les moyens d'annulation qui peuvent être invoqués à l'appui du recours pour excès de pouvoir cf. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, 3^e partie, p. 193 et suiv.

3. Cf. *infra*, 3^e partie.

4. Cf. A. Mosse, *La réglementation des Régies municipales*, p. 27.

perait à l'examen du juge de l'excès de pouvoir, mais en fait une question de légalité d'où doit dépendre le maintien ou l'annulation de la décision instituant la Régie.

Les recours dirigés contre les décisions qui établissent un service en régie peuvent être formulés par tout intéressé. Le plus souvent, ces délibérations sont attaquées par un commerçant ou un groupement corporatif qui se prétend lésé par l'institution d'un service municipal limitant les conditions d'exploitation de son commerce ou de son industrie. Mais l'exploitation d'un service en régie ayant une répercussion directe sur les finances communales, on doit admettre que la décision instituant ce service peut être attaquée par tout contribuable de la Commune¹.

Ces recours pour excès de pouvoir peuvent être formés non pas seulement au moment de la création de la Régie, mais ils peuvent être formulés à toute époque par les intéressés qui peuvent ainsi demander qu'il soit mis fin à l'exploitation entreprise par la Commune. En effet, les délibérations du Conseil Municipal instituant la Régie ne sont pas des délibérations « annulables », elles sont, si les moyens du recours sont reconnus fondés, déclarées nulles de droit et par conséquent, leur annulation peut être demandée à toute époque au Préfet².

1. Conseil d'Etat, 4 janvier 1935, De Lara, *Gaz. Trib.*, 14 février 1935.

2. On peut voir dès maintenant, les inconvénients qui résultent pour les municipalités de ce que le Conseil d'Etat se soit reconnu le droit de contrôler l'opportunité de la création d'une régie, car il peut se faire qu'une Commune ait exploité un service en régie alors qu'aucune circonstance particulière ne motivait son intervention, sans cependant qu'aucune protestation se soit produite. Si dans ce cas, alors que le fonctionnement de la Régie est satisfaisant et procure à la Commune des ressources qui peuvent être importantes, un individu se prétendant lésé par l'existence de cette Régie demande qu'il soit mis fin à cette exploitation et forme contre le refus de l'administration de faire droit à sa demande un recours pour excès de pouvoir, la Commune peut se voir privée de l'exploitation d'un service qui était satisfaisant, ce qui pourrai

Indépendamment des recours qui peuvent être formulés à l'occasion de la création ou du maintien de l'exploitation en régie par une Commune d'un service à caractère industriel ou commercial, un contentieux très important peut naître à raison même du fonctionnement de cette Régie. Le décret du 28 décembre 1926, pas plus que le Règlement d'administration publique du 17 février 1930 ne contient de disposition analogue à celle insérée dans la proposition de loi de MM. A. Veber, Brenier et Rozier, aux termes de laquelle « chaque service exploité en Régie est responsable vis-à-vis des tiers, dans les termes du droit commun ».

Pour déterminer la juridiction compétente pour connaître des litiges nés à l'occasion du fonctionnement de la Régie et rechercher en même temps sur quelles règles peut être fondée la responsabilité de la Commune, il faut donc trouver dans la jurisprudence, la solution à appliquer à cette question. Or, sur ce point, la règle jurisprudentielle est la suivante : si la Commune agit dans les conditions du droit commun et en vertu d'attributions qui ne sont pas des attributions exclusives de la puissance publique, le contentieux sera de la compétence judiciaire.

Si au contraire il s'agit d'un service public proprement dit, dont le fonctionnement constitue une opération administrative, le litige né à l'occasion de ce service sera de la compétence des tribunaux administratifs.

La distinction peut se faire soit à raison de la nature du

avoir des conséquences très fâcheuses pour l'administration même des finances locales. En fait, le Conseil d'Etat se montre moins rigoureux pour le maintien d'une Régie municipale que lorsqu'il examine des recours dirigés contre la création du même service. Cependant, il faut reconnaître qu'en droit, les Régies présenteront toujours un certain caractère d'instabilité et peuvent être soumises aux influences d'un revirement de jurisprudence.

service qui est en cause, soit à raison de l'acte qu'il s'agit d'apprécier¹.

Il peut donc exister des régies municipales dont le fonctionnement donnera naissance à un contentieux administratif. Jusqu'au décret du 5 mai 1934, ce contentieux devait être porté devant le Conseil d'Etat, à moins qu'il ne s'agisse de litiges se rattachant à l'exécution d'un travail ayant le caractère d'un travail public ; en ce cas, le litige était, en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII, de la compétence des Conseils de Préfecture. Le décret du 5 mai 1934 ayant attribué au Conseil de Préfecture la compétence des actions : « dirigées contre les Départements, les Communes et les établissements publics autres que les établissements nationaux en réparation de dommages imputés à leurs services publics », les litiges qui, administratifs à raison de la nature du service incriminé, naîtront à l'occasion du fonctionnement d'une Régie municipale devront donc être portés devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat ; mais le plus souvent, le service exploité en régie aura seulement un caractère industriel ou commercial et dès lors, les litiges nés à l'occasion du fonctionnement de ces services seront de la compétence des tribunaux judiciaires.

Cette opinion a d'ailleurs très nettement été formulée par M. le commissaire du gouvernement Rivet, dans ses conclusions à l'occasion d'une affaire Lafregeyre³.

1. Cf. Conseil d'Etat, 6 février 1903 et les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Romieu, Sirey, 1903-3, p. 25.

2. Le décret du 8 septembre 1934 pris pour l'application du décret du 5 mai 1934 fixé au 1^{er} octobre 1934, date à laquelle ces dispositions nouvelles doivent entrer en vigueur.

3. Conseil d'Etat, 26 janvier 1923, *Revue de droit public*, 1923, p. 24 de la conclusion de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet.

Il s'est exprimé en ces termes : « dès l'instant qu'une personne publique entreprend l'exploitation d'un service industriel ou commercial en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée, la connaissance des contestations qui peuvent naître de la marche de ces services, que ces contestations dressent en face de la personne publique l'agent qui assure le fonctionnement de la Régie, l'usager qui en bénéficie ou le tiers qui en subit les contre coups dommageables, doit être dévolue en bloc à l'autorité judiciaire ».

La difficulté sera souvent de déterminer à quel signe on reconnaîtra que le service exploité en Régie doit être considéré comme un service public et par conséquent entraîner la compétence administrative pour les litiges relatifs à son fonctionnement ou au contraire quels seront les éléments qui le feront apparaître comme un service industriel ou commercial dont le contentieux sera de la compétence de l'autorité judiciaire.

On peut s'attacher aussi bien au but poursuivi qu'au procédé d'exécution. Lorsqu'à ce double point de vue le service est assimilable à une entreprise privée, la distinction est relativement facile à opérer¹, mais il peut arriver que ces deux éléments soient dissociés. Il faut alors savoir lequel est déterminant.

Le tribunal des conflits, dans un arrêt du 11 juillet 1933² ayant à statuer sur le caractère du service.

1. Ainsi, dans un arrêt du 4 décembre 1931, D.H., 32, p. 55. Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le caractère des Offices d'habitations à bon marché ; il a refusé de reconnaître à ces offices un caractère industriel ou commercial, en se fondant sur ce que, ni le but poursuivi ni les procédés d'exécution n'étaient assimilables à ceux d'une industrie privée et que par conséquent il s'agissait d'un service proprement administratif.

2. Trib. Conf. 11 juillet 1933, *Melinette*, *Gaz. Pal.*, 33-2-, p. 688, Sirey, 1933-3, p. 97. et les conclusions de M. Rouchon Mazerat et la note de M. Alibert.

d'enlèvement des ordures ménagères de la Ville de Paris s'est borné à relever que ce service était « assumé dans des conditions assimilables à celles dans lesquelles le serait un service industriel, pour décider qu'à ce titre il ne rentrait pas « dans les attributions exclusives de la puissance publique ».

En l'état actuel de la jurisprudence, c'est donc ce criterium qui prédomine. Le but poursuivi n'intervient que pour compléter les déductions qu'on a pu tirer des conditions de fonctionnement du service¹.

Si donc une Commune exploite en Régie un service d'intérêt public dans les mêmes conditions que pourrait le faire l'industrie privée, les litiges nés à l'occasion de ce service seront de la compétence judiciaire. Bien plus, la Commune se trouvera engagée vis-à-vis des tiers par les actes commis par ses commettants et préposés, agents de ce service dans les conditions de l'art. 1384 du Code civil².

Enfin, les Communes peuvent avoir des difficultés avec le personnel des services qu'elles exploitent en Régie ; on a vu³ que les litiges relatifs au personnel étaient de la compétence administrative ou judiciaire, suivant qu'il s'agit d'agent remplissant ou non des fonctions de direction⁴.

1. Cf sur ce point, Bettinger, *Le Conseil de préfecture juge du contentieux départemental et communal*, p. 75 et suiv.

2. Cf. sur ce point. Conseil d'Etat, 23 décembre 1921, *Société Générale d'Armement*, Dalloz, 1924, 3^e partie, p. 32. Trib. Conf. 11 juillet 1933, *Melinette*, Sirey, 33-3, p. 97. Dalloz, 33-3 p. 65. Mais la jurisprudence récente tend à revenir en arrière. Trib. Conf. 27 novembre 1933. *Verbant et Conseil d'Etat* 9 février 1934. *Mabille*, D. 34-3, p. 9. *Revue de droit public*, 1933, p. 426.

3. Cf. 2^e partie, chap. 5 § 1^{er}.

4. Conseil d'Etat, 26 janvier 1929, 23, *Lafregeyre*, *Rec. Ar.* p. 67 ; 29 juin 1927, *Finck*, *Rec. Ar.* p. 733 ; 14 décembre 1928, *Pilliard*, *Rec. Ar.* 1376 ; 23 décembre 1931, *Crochel*, *Rec. Ar.* 1160.

Au cas où le litige serait de la compétence administrative, on peut se demander devant quelle juridiction il devra être porté.

Le décret du 5 mai 1934, a en effet donné au Conseil de Préfecture, la connaissance des litiges relatifs à : « la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluments, aux pensions des fonctionnaires des Départements, des Communes et des établissements privés et généralement de tous les litiges d'ordre individuel concernant les droits de ces fonctionnaires, à l'exception du recours contre les actes réglementaires ».

On peut se demander si cette disposition n'a pas pour effet de soumettre au Conseil de Préfecture, le recours pour excès de pouvoir. Une telle innovation constituerait un bouleversement complet des vieilles notions du droit administratif qui considérait que l'annulation des actes administratifs appartenait à la seule juridiction du Conseil d'Etat. Aussi, peut-on s'étonner qu'une disposition de cette nature ait pour effet de dessaisir en premier ressort le Conseil d'Etat qui, jusqu'à présent, constituait la juridiction administrative du droit commun pour la connaissance des recours en annulation au moyen de laquelle la Haute-Assemblée exerçait un contrôle de la gestion administrative.

On peut à la vérité trouver dans le texte même du décret, matière à discussion, car il semble que s'il a attribué au Conseil de Préfecture compétence pour connaître des « litiges », il ait réservé l'examen des « recours » au Conseil d'Etat. On pourrait être tenté de déduire de cette opposition de termes que si les actions en indemnité dirigées contre la Commune par des agents de la Régie occupant un emploi de direction doivent être soumises

au Conseil de Préfecture, le recours en annulation pour excès de pouvoir formé par cet agent contre la décision qu'il prétend entachée d'illégalité, devrait continuer à être introduit devant le Conseil d'Etat.

Une pareille interprétation soulèverait des difficultés qu'on aperçoit de suite ; l'agent devrait en effet diviser son recours et s'il demandait la réparation du préjudice qu'il prétend avoir subi devant le Conseil de Préfecture, il ne pourrait faire reconnaître la faute de la Commune, qui serait à l'origine de son droit, que devant le Conseil d'Etat. Dans ces conditions, le Conseil de Préfecture saisi d'une demande en indemnité ne pourrait, avant de se prononcer, qu'attendre que le Conseil d'Etat ait examiné le bien fondé de la demande en annulation. Le but poursuivi par le décret du 5 mai 1934 d'arriver à une meilleure organisation du contentieux administratif ne serait donc pas atteint, bien au contraire, on arriverait à une complication nouvelle.

D'ailleurs cette interprétation, qui pourrait être si fâcheuse dans ses conséquences n'est pas en accord avec la lettre du décret du 5 mai 1934. Ce texte en effet n'édicte une exception que pour les « recours contre les actes réglementaires ». Or, cette désignation ne comprend pas tous les recours pour excès de pouvoir, mais vise seulement ceux qui sont formulés contre des décisions administratives générales s'appliquant à toute une catégorie de personnes ou de circonstances.

Au contraire, les décisions individuelles par lesquelles l'administration applique à des personnes déterminées des textes généraux préexistants ne sont pas, bien que susceptibles d'être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir, exclues par la réglementation

du décret du 25 mai 1934. Il semble donc que chaque fois que la décision attaquée visera individuellement l'agent de la Régie, celui-ci pourra en demander l'annulation au Conseil de Préfecture, en même temps qu'il poursuivra devant cette juridiction, la réparation du préjudice qu'aura pu lui occasionner l'acte illégal de la Commune.

Au contraire, s'il s'agit d'une mesure d'ordre général visant par exemple le statut, les conditions de recrutement, l'avancement, la nomination du personnel de direction de la Régie, en dehors de toute mesure d'application à un individu déterminé, le recours serait porté devant le Conseil d'Etat. La compétence du Conseil d'Etat ou du Conseil de Préfecture résulterait donc de la nature de l'acte administratif attaqué, plutôt que de la nature propre de l'action engagée¹. Une telle interprétation de la portée du décret du 5 mai 1934 semble également résulter du texte du Règlement d'administration publique du 8 septembre 1934, pris pour l'application de ce décret. Aux termes de l'art. 1^{er} de ce règlement, il est institué un délai de deux mois pour introduire la requête au Conseil de Préfecture. Ce délai courra « à partir de la notification de la décision attaquée qui doit être jointe à la requête introductive d'instance ». Or, si les décisions individuelles font l'objet d'une notification et ne sont exécutoires qu'après que cette notification a été faite aux intéressés, il n'en est pas de même pour des actes réglementaires de portée générale pour lesquels la publication suffit à les rendre exécutoires. Par conséquent, les décisions individuelles étant seules

1. Cf. en ce sens, R. Bettinger, *Le Conseil de Préfecture juge contentieux, départemental et communal*, chap. II, section I, p. 64 et suiv.

notifiées semblent seules être susceptibles de recours devant le Conseil de Préfecture, qui de plus, s'est vu attribuer compétence pour connaître de ces décisions.

Au contraire, les actes administratifs de portée générale, même s'ils ont trait à : « la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluments ou pensions de fonctionnaires des Départements, des Communes et des Etablissements publics » ne pourraient être attaqués pour excès de pouvoir que devant le Conseil d'Etat.

§ 5

LE RÉGIME FISCAL DES RÉGIES MUNICIPALES

On peut résumer la situation fiscale des établissements exploités par les Communes en disant en un mot que ceux-ci échappent à l'impôt lorsqu'il s'agit d'un service municipal obligatoire.

Au contraire, lorsque ces services présentent un certain caractère commercial ou industriel et qu'ils peuvent comme les entreprises privées être la source de profits ou de bénéfices, ils sont soumis aux impôts dans les mêmes conditions que l'industrie privée.

Pour préciser la portée de ce principe général on va très rapidement passer en revue les différents impôts, pour examiner dans quelles conditions ils sont ou non applicables aux services exploités en régie par une Commune.

A. *Impôt foncier et taxe des biens de mainmorte.*

L'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII a exempté de l'impôt foncier, les établissements dont la destination a pour objet l'utilité publique et qui ne sont pas productifs de revenus.

Pour que l'exemption puisse se produire, il faut donc que le service exploité en Régie présente ce double caractère de n'être pas productif de revenus et d'avoir une destination d'utilité publique, car, même si ce caractère de destination d'utilité publique est reconnu, le fait que le service est productif de revenus l'empêche de bénéficier de l'exemption. Il doit alors être soumis à la contribution foncière dans les mêmes proportions et sur les mêmes bases que les propriétés appartenant à des particuliers.

La loi de finances du 30 juin 1930, dans son art. 22 a précisé cette double condition en disant que « les Communes et les Départements seront désormais dispensés de tous impôts pour les immeubles communaux ou départementaux affectés à un service public et non productifs de revenus ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat a fait une application très rigoureuse de ce principe. Elle a ainsi décidé qu'une Commune est à juste titre imposée à la contribution foncière pour les abattoirs qu'elle exploite en Régie, même si les taxes d'abattage qu'elle perçoit ne font que compenser les dépenses nécessitées pour les services de l'abattoir (Conseil d'Etat 13 mai 1865, ville d'Amboise, *Rec. des Ar.* p. 523, 28 juin 1885, ville de Caen, *Rec. des Ar.* p. 670). De même, seront soumis à la contribution foncière, les bâtiments servant de halles aux grains, ainsi que les halles et marchés pour lesquels il est perçu des droits de place, de pesage, et de mesurage (Conseil d'Etat 20 septembre 1865, ville de Saint-Gaudens, *Rec. des Ar.* p. 921); de même encore, le bâtiment communal servant de dépôt pour les cercueils nécessaires aux inhumations affecté à l'exécution du service exté-

rieur des pompes funèbres exploité en Régie est soumis à la contribution foncière, de même que les immeubles utilisés comme chantiers et comme ateliers pour la fabrication des cercueils et des voitures funéraires (Conseil d'Etat, 8 mars et 10 mai 1912, Ville de Paris, *Rec. des Ar.* p. 331 et 546 ; 6 février 1914, Ville de Paris, *Rec. des Ar.* p. 158).

D'après la jurisprudence, l'exemption de l'impôt foncier ne peut être obtenue par une Commune qu'à la condition que le service qu'elle exploite en Régie ne soit pas productif de revenus, en dehors de toute idée de bénéfices réalisés par la Commune. En effet, en ce qui concerne les abattoirs, la loi du 8 avril 1910 a permis aux Communes de percevoir des taxes d'abatage dont le produit serait supérieur aux dépenses nécessitées par le fonctionnement de l'abattoir. On comprend que dans ce cas, l'exploitation de l'abattoir soit dans une certaine mesure assimilée au point de vue fiscal à une entreprise privée, mais le Conseil d'Etat a précisé que même si le montant de la taxe d'abatage est calculé de façon à compenser exactement les recettes, il y a là une source de revenus pour la Commune, de telle sorte que celle-ci ne peut bénéficier de l'exemption.

C'est cette conception du revenu qui explique que les immeubles affectés à l'exécution du service extérieur des pompes funèbres constitué en Régie reste soumis à la contribution foncière, car en ce cas, non seulement il s'agit d'un service public, mais encore, il s'agit d'un service qui n'est pas susceptible d'être productif de bénéfices, puisque les Communes ne doivent pas chercher dans l'élévation des tarifs un moyen d'accroître les ressources de leur budget.

C'est donc le fait de savoir si en dehors de son caractère d'utilité générale le service perçoit ou non des redevances qui déterminera si les immeubles affectés à ce service doivent ou non être soumis à la contribution foncière. Ainsi, le Conseil d'Etat déclarait qu'était soumis à la contribution foncière, un établissement municipal qui fournissait l'eau aux habitants contre une redevance, en plus de l'eau servant à l'alimentation des fontaines publiques (Conseil d'Etat, 17 juillet 1867, Ville de Châteauroux, *Rec. des Ar.* p. 650, 24 janvier 1868, Ville de Niort, *Rec. des Ar.* p. 89). On peut se rendre compte de la position de la jurisprudence, en examinant l'arrêt rendu le 19 mars 1913 (Commune de Saint-Gratien-des-Bois, *Rec. des Ar.* p. 372) dans lequel le Conseil d'Etat s'exprime en ces termes : « considérant qu'il résulte de « l'instruction et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que si « le réservoir à raison duquel la Commune de Saint- « Gratien-des-Bois a été imposée à la contribution fon- « cière sert principalement à l'alimentation des fon- « taines publiques, elle fournit en outre à deux habitants « moyennant rétribution, l'eau nécessaire à leurs besoins ; « qu'ainsi ledit réservoir ne peut être regardé comme « non productif de revenus, dans le sens de l'art. 105 « de la loi du 3 Frimaire an VII ».

Les mêmes règles sont applicables à la taxe de biens de mainmorte qui n'est qu'une taxe additionnelle de la contribution foncière.

B. *La patente.*

Pour rechercher si un service exploité en Régie par une Commune est ou non imposable à la patente, il faut déterminer si ce service constitue l'exploitation d'un service public proprement dit, ou si au contraire, il

peut être assimilé à l'exercice d'une profession. Dans ces conditions, on a admis qu'une Commune pouvait être imposée à la patente :

— en qualité d'exploitant d'une fabrique de gaz d'éclairage, lorsqu'en dehors du gaz nécessaire au service municipal, elle fournit aux habitants, du gaz pour leur consommation personnelle (Conseil d'Etat, 8 mars 1895, Commune de Saint-Maxime, *Rec. des Ar.* p. 228);

— en qualité d'exploitant d'une usine d'électricité qui fournit, moyennant rétribution, l'électricité aux habitants de la commune, même si elle ne retire aucun bénéfice de son exploitation (Conseil d'Etat, 6 avril 1900, Commune de Saint-Léonard, *Rec. des Ar.* p. 276, 13 novembre 1897, Commune de Navarreux, *Rec. des Ar.* p. 697);

— en qualité d'exploitant d'un magasin général pour le service duquel elle perçoit des droits analogues à ceux perçus par les établissements privés (Conseil d'Etat, 7 mars 1911, Ville de Douai, *Rec. des Ar.* p. 201);

— en qualité d'exploitant d'une tourbière (Conseil d'Etat, 21 mars 1860, ville de Hesdin, *Rec. des Ar.* p. 235) d'un théâtre, (Conseil d'Etat, 5 décembre 1906, ville de Lyon, *Rec. des Ar.* p. 892), d'un établissement de bains et lavoir public (Conseil d'Etat, 8 avril 1869, ville de Nantes, *Rec. des Ar.* p. 338); une boucherie municipale (Conseil d'Etat, 17 novembre 1922, ville de Beauvais, *Rec. des Ar.* p. 842).

Toutefois, en ce qui concerne le service de distribution d'eau, la jurisprudence du Conseil d'Etat est moins rigoureuse pour la contribution des patentes, que pour la contribution foncière. Elle admet qu'une Commune peut ne pas être imposable à la patente à raison d'un ser-

vice de distribution d'eau, même si elle consent des abonnements à des particuliers. Dans deux arrêts du 27 avril 1877 (ville de Poitiers et ville de Blois, *Rec. des Ar.* p. 385) le Conseil d'Etat s'exprime en ces termes : « Considérant
 « que si, aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du 25 avril 1844,
 « la contribution des patentes est due pour l'exercice de
 « tout commerce, industrie ou profession non compris
 « dans les exceptions déterminées par la loi, le service
 « de distribution d'eau par une ville est de par sa nature
 « un service communal qui ne saurait tomber sous l'ap-
 « plication de cet article ».

De même, dans un arrêt du 6 mars 1921 (ville de Troyes, *Rec. des Ar.* p. 443) le Conseil d'Etat a exempté une ville de la contribution des patentes, même lorsque la distribution d'eau s'effectue sur le territoire des Communes voisines. « Considérant, dit cet arrêt, que si, d'après l'art. 5
 « de la loi du 15 juillet 1880 la contribution des patentes
 « est due pour l'exercice de tout commerce, industrie ou
 « profession non compris dans les exemptions déter-
 « minées par la loi, le service de distribution d'eau entre-
 « pris par la ville de Troyes est de sa nature, un service
 « communal qui ne saurait tomber sous l'application de
 « cet article. Que la circonstance que la ville ne se borne
 « pas à effectuer ce service sur son territoire, mais assure
 « en outre une fourniture d'eau à diverses Communes
 « voisines ne saurait, dans les conditions où sont inter-
 « venus les contrats passés entre ces Communes et la ville
 « de Troyes, faire regarder cette dernière comme exer-
 « çant une industrie passible du droit de patente ».

C'est donc la nature du service qui détermine si la Commune est ou non assujettie à la contribution de la patente.

Lorsque le service se présente comme un service communal, le caractère lucratif de l'entreprise apparaît comme secondaire. Le Conseil d'Etat considère, on l'a vu, que les services de distribution de gaz et de distribution d'électricité qui en apparence semblent assimilables aux distributions d'eau, n'ont pas au même degré le caractère de service public obligatoire et qu'en ce cas le caractère commercial ou industriel de ces entreprises prédomine sur le caractère d'intérêt public. Sur ce point, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'apparaît pas comme très logique. Il semble en effet que la distribution du gaz ou de l'électricité chez les particuliers présente actuellement un caractère d'utilité et d'intérêt général analogue à celui de la distribution d'eau.

De même, il semble en l'état actuel de la jurisprudence qui reconnaît le caractère d'intérêt public d'un service de bains-douches, que la solution de l'arrêt du 8 avril 1869 qui a déclaré une telle exploitation assujettie à la contribution des patentes ne devrait plus être maintenue aujourd'hui.

C. *Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.*

A la différence de la contribution des patentes qui est recouvrée en dehors de toute idée de bénéfices, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ne peut être appliqué aux services communaux que dans la mesure où ces services ont réalisé des bénéfices. L'impôt est calculé sur les bénéfices obtenus pendant l'année précédente ou dans la période de douze mois qui a servi à l'établissement du bilan. Il est établi sur le bénéfice net après déduction des charges et dans les conditions qui sont applicables à un particulier.

D. *Impôt sur le chiffre d'affaires.*

Les Communes sont soumises à l'impôt sur le chiffre d'affaires, chaque fois qu'elles achètent pour revendre, ou qu'elles accomplissent des actes relevant des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels ou commerciaux. Cependant, lorsqu'elles exploitent en régie un service public, elles peuvent être exonérées de la taxe sur le chiffre d'affaires, en vertu de la même exemption qui est applicable aux exploitants des services publics concédés, tenus d'appliquer un tarif fixé ou homologué par l'autorité publique. Ainsi, une Commune qui serait propriétaire à l'intérieur de l'agglomération des lignes de distribution d'électricité et qui achèterait à un réseau voisin de l'électricité pour la revendre ensuite à un prix légèrement supérieur en vue de couvrir l'amortissement et les frais est en principe tenue de payer l'impôt sur le chiffre d'affaires. Mais si pour revendre l'électricité, la Commune est soumise à des tarifs fixés et homologués par l'autorité publique et si elle se conforme à ces tarifs, elle pourrait demander à bénéficier de l'exonération prévue par l'art. 2, 3^o du décret de codification du 28 décembre 1926 qui est applicable aux exploitants des services publics concédés assujettis à des tarifs fixés en dehors d'eux¹.

E. *Impôts indirects autres que celui sur le chiffre d'affaires.*

En ce qui concerne tous les autres impôts perçus par l'Administration des Contributions Indirectes pour le compte de l'Etat, les Régies municipales sont traitées

1. Réponse du Ministre des Finances à une question écrite de M. Calfort, *Déb. Parlem.* Chambre, séance du 7 novembre 1929, p. 3030.

comme les entreprises privées ou les concessionnaires d'exploitations similaires.

F. Droits d'Enregistrement.

Tous les actes concernant une Régie municipale passés par une autorité administrative doivent être enregistrés dans un délai de 20 jours s'ils comportent transmission de propriété ou de jouissance, ou s'ils renferment des adjudications de marchés ou des nantissements relatifs à ces actes (art. 78 de la loi du 15 mars 1818) ; ils sont alors soumis aux droits proportionnels afférents à la nature de la convention qu'ils constatent.

Les actes notariés ou sous seings-privés sont soumis au régime du droit commun et doivent être enregistrés, sauf lorsqu'ils constituent des actes de commerce régis par l'art. 22 de la loi du 11 juin 1859. Ils donnent lieu en ce cas à la perception d'un droit fixe de 22 fr. 50. Il n'est dû de droit proportionnel que s'il intervient au sujet de ces ventes et marchés, un jugement portant condamnation, liquidation, collocation ou reconnaissance ou dans le cas où un acte public a été fait et rédigé en conséquence. Le droit proportionnel est alors perçu sur la partie du prix qui a fait l'objet de la condamnation ou des dispositions de l'acte public.

Depuis la loi du 30 mars 1929 (art. 21) « les marchés
« de construction de lignes électriques et de fourniture
« de courant électrique passés par les Communes ou
« Syndicats de Communes qui exploitent en régie des
« entreprises de distribution d'énergie électrique passi-
« bles de l'impôt sur les bénéfices industriels ou commer-
« ciaux » sont soumis au droit fixe de l'art. 22 de la loi
du 11 juin 1859.

Antérieurement à la loi du 30 mars 1929, ces marchés étaient assujettis à un enregistrement obligatoire soumis au droit proportionnel puisqu'il s'agissait d'actes administratifs, alors que les marchés similaires des entreprises privées concessionnaires de services analogues ne supportaient que le droit fixe de 22 fr. 50. C'est pour mettre fin à cette anomalie que la loi du 30 mars 1929 a apporté cette dérogation à l'art. 78 de la loi du 15 mai 1818.

Troisième Partie

**La jurisprudence relative aux Régies
municipales postérieurement aux décrets
des 5 novembre et 28 décembre 1926**

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DE LA LÉGALITÉ DES DÉCRETS DES 5 NOVEMBRE ET 28 DÉCEMBRE 1926

La loi du 3 août 1926, portant ouverture de crédits supplémentaires, autorisait le Gouvernement « à pro-
« céder par décrets jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes
« suppressions d'emplois, d'établissements ou des services.
« Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifica-
« tions à des organisations, formalités ou procédures
« fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de
« crédits, elles devront être soumises à la ratification
« des Chambres dans le délai de trois mois ».

En vertu de ce texte, le Gouvernement, par un ensemble de décrets a procédé à de nombreuses réformes dans l'organisation administrative. Il a ainsi procédé à la réforme de l'organisation judiciaire, des Conseils de préfecture, de l'Administration préfectorale. Enfin, il a réorganisé les administrations départementales et communales telles qu'elles résultaient des lois de décentralisation du 10 août 1871 et du 5 avril 1884. Dans l'ensemble de ces réformes, les principes généraux de notre législation restaient les mêmes et aucune atteinte n'était portée à la structure de l'organisation administrative

antérieure. L'effort accompli avait simplement pour but de simplifier le fonctionnement de la machine administrative, en la débarrassant de formalités dont l'expérience avait démontré l'inutilité. Si bien qu'un savant auteur a pu comparer l'opération ainsi effectuée à un élagage de bois mort : « Sur cet arbre touffu qu'est l'Administration, au cours des années, certaines branches se sont développées et d'autres au contraire ont déperî et même sont mortes. Ce sont surtout ces éléments à vie ralentie ou détruite que l'on a voulu éliminer de l'arbre administratif »¹.

Mais, si telles devaient être les réformes entreprises par le Gouvernement on peut se demander jusqu'à quel point il avait le pouvoir d'édicter une réglementation aussi complète que celle qui a été exposée² visant les capacités des Communes pour la création d'exploitations en régie d'entreprises à caractère industriel ou commercial et organisant le fonctionnement de ces régies.

Dans le commentaire des décrets pris en application de la loi du 3 août 1926 qu'il a publié, M. Berthélemy³ s'est attaché à préciser la véritable nature de ces décrets. D'après cet auteur, il faut écarter l'idée que la loi d'août 1926 a délégué au Gouvernement une parcelle du pouvoir législatif. Il serait par conséquent inexact d'appliquer à ces décrets l'appellation de décrets-lois ; ceux-ci ne seraient que de simples actes administratifs.

Déjà lorsqu'une loi du 22 mars 1924 avait accordé au Gouvernement l'autorisation de procéder par mesure réglementaire à des réformes administratives, un auteur⁴

1. Bonnard, *Revue de droit public*, juin 1927.

2. Cf. *supra*, 2^e partie.

3. Berthélemy, *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*, Rousseau, édit. 1927.

4. Rolland, *Revue de droit public*, mars 1924.

avait indiqué que le pouvoir législatif ne pouvait pas déléguer une partie de ses attributions à l'autorité administrative pour la raison que si on peut déléguer un droit on ne peut déléguer une fonction qu'à la condition que les actes qui ont institué ladite fonction aient prévu qu'elle serait susceptible de délégation. Or, comme les textes constitutionnels n'ont rien prévu de semblable, on doit conclure que les Chambres qui ont reçu la fonction de faire les lois ne peuvent la déléguer à quelque autorité que ce soit. Mais, pour M. Berthélémy si la loi de 1924, qui au reste ne reçut pas d'application, posait cette question de la possibilité d'une délégation du pouvoir législatif, il n'en est pas de même en ce qui concerne la loi du 3 août 1926 parce que les actes que le Gouvernement avait reçu mission d'accomplir étaient par leur essence même du domaine du pouvoir réglementaire. En effet, dit cet auteur : « le domaine exclusif de la loi « est constitué par toute disposition portant atteinte à « notre liberté ou à notre patrimoine »¹, mais à côté de ce domaine exclusif, il existe un domaine commun où le pouvoir réglementaire s'exerce concurremment avec le pouvoir législatif ; les mesures prises pour l'organisation des services publics font partie notamment de ce domaine. Si, suivant l'expression de M. Duguit, il s'est créé une « véritable coutume constitutionnelle », en vertu de laquelle le pouvoir législatif s'est ingéré de plus en plus dans l'organisation des services publics et si le législateur a cru devoir utiliser des lois pour l'organisation de certains services, il n'en reste pas moins que de telles matières ne sont pas de son domaine exclusif, qu'elles ressortissent au pouvoir réglementaire et qu'il

1. Berthélémy, *op. cit.*, p. 4.

appartient à l'exécutif de régler l'organisation des services publics aussi longtemps que des lois spéciales ne leur ont pas été consacrées. Ainsi, loin d'avoir délégué au Gouvernement une partie de son autorité, le législateur du 3 août 1926 n'a fait que restituer compétence au Chef du pouvoir exécutif pour faire des règlements sur des matières qui n'étaient pas exclusivement réservées au pouvoir législatif, mais auxquelles celui-ci avait jugé à propos d'étendre son activité.

Ainsi, les décrets pris en application de cette loi, ne bénéficient nullement du caractère d'actes législatifs ; ils sont de simples actes administratifs soumis comme tels au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat. La Haute Juridiction Administrative devait, d'ailleurs, leur reconnaître ce caractère en admettant la recevabilité des recours pour excès de pouvoir dirigé contre les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926.

*
* *

La légalité de ces décrets avait en effet été contestée dès le lendemain de leur publication par divers recours qu'il convient maintenant d'étudier¹.

Le Conseil d'Etat se trouvait en présence d'une situation de fait particulièrement délicate. Avant même de savoir si les décrets de 1925 bénéficient d'une légalité suffisante, une considération essentielle devait être

1. Les recours qui s'attaquèrent directement à la légalité des décrets relatifs aux Régies municipales sont ceux exercés par la Chambre Syndicale de Commerce en détail de Nevers (décret 5 novembre 1926 et par le Syndicat professionnel des épiciers en détail (décret du 28 décembre 1926) Conseil d'Etat, 30 mai 1930, S., 31-3-73. Conclusions de M. Josse, note de M. Alibert. Un troisième recours du sieur Giaccardi posait également indirectement la question de la légalité de ces décrets. Conseil d'Etat, 27 février 1931, S., 31-3-79.

retenue ; ces décrets avaient donné lieu à la création de nombreuses Régies municipales. Annuler les décisions qui avaient permis la naissance de ces organismes, devait avoir pour conséquence fatale de créer un trouble des plus sérieux dans les organisations municipales de nombreuses Communes ; des droits acquis nettement affirmés, se seraient trouvés du jour au lendemain gravement compromis. Le Conseil d'Etat ne pouvait oublier en effet que les décrets de 1926 avaient poursuivi un but dont le caractère pratique s'imposait : celui de conférer une vie légale à de nombreuses Régies municipales qui s'étaient créées avant et pendant la guerre, et que la jurisprudence avait déjà, en partie, confirmé dans leur existence¹.

M. Mossé, Inspecteur Général des Services Administratifs avait déjà indiqué les nécessités de fait qui s'imposaient à l'attention du législateur et du pouvoir exécutif². Il est certain que durant la guerre, un grand nombre de Communes, ainsi qu'on l'a vu, avaient été amenées à ériger en services municipaux la fourniture en bloc de diverses denrées ou marchandises nécessaires aux besoins essentiels des habitants : l'alimentation, la vêture et le chauffage, ont ainsi donné lieu à la création de Régies municipales. Ces initiatives qui pendant la guerre, avaient pour origine, soit la défaillance du commerce libre, soit l'impossibilité de maintenir les prix sans une réglementation d'ensemble, ont permis la création d'organismes qui n'ont pas disparu après la guerre. Il importait donc, alors que ces organisations

1. Voir *supra*, 1^{re} Partie, chap. 3.

2. Rapport de M. Mossé, *Doc. parlam. Journal Officiel* du 12 septembre 1923, p. 654.

venaient de se voir doter d'un statut qui leur avait fait grandement défaut, de ne pas mettre à néant une réglementation dont le besoin s'était fait impérieusement sentir. Or, en fait, ces Régies avaient déjà revêtu une importance considérable : on s'en rendra compte facilement en se reportant aux chiffres cités par le rapport de l'Inspection des Services Administratifs¹. Certaines de ces entreprises municipales avaient même permis aux Communes de réaliser sinon des recettes importantes, du moins de tirer un certain profit pécuniaire du fonctionnement de la Régie².

1. Dans son rapport (*Journal Officiel*, *op. cit.*, p. 655) M. Mossé, fournit les chiffres suivants. On constate, dit-il, que le service des eaux est assuré en régie par 96 Communes de l'Isère, 36 dans le Gard, 21 dans l'Ardèche, 22 en Seine-et-Oise, 20 dans l'Aude, 18 dans la Loire, 11 dans la Haute-Loire, 11 dans l'Oise, 9 dans la Charente-Inférieure, 7 dans l'Aveyron, 6 dans la Sarthe, 6 dans le Gers, 6 dans la Côte d'Or, 6 dans le Lot-et-Garonne, 5 dans les Landes etc...

Pour le Gaz pareille exploitation fonctionne dans 22 Communes de Seine-et-Oise, 18 dans l'Isère, 5 dans l'Aude, 5 dans les Landes, 3 dans la Somme, 1 dans chacun des Départements de la Côte-d'Or, de la Creuse, de la Sarthe, de la Loire, du Tarn et de l'Yonne etc...

Pour l'électricité, dans les Départements des Hautes-Pyrénées, du Tarn, de la Seine-et-Oise, de la Vienne, de la Somme, de la Haute-Loire, de la Seine-Inférieure, du Nord, de la Savoie, de la Lozère, on trouve au total 33 régies. Quant aux services publics dont l'exploitation directe a été prévue par des lois, certaines Communes n'ont pas manqué d'y avoir recours. Ainsi la régie des octrois ou des droits de place fonctionne dans 14 communes de Seine-et-Oise, 7 de la Mayenne, 5 de la Haute-Savoie, 5 de la Savoie, 2 de la Côte d'Or, 1 de la Haute-Garonne etc...

Celle des halles et marchés est instituée dans 17 Communes de Seine-et-Oise.

Celle des abattoirs se trouve dans 37 Communes du Gard, 14 de la Creuse, 4 de Seine-et-Oise, 1 de la Haute-Garonne, etc...

2. On peut à titre indicatif reprendre les chiffres fournis dans le rapport de M. Mossé (*op. cit.*, *Journal officiel*, p. 662).

		Recettes		Dépenses	
Aix	ravitaillement	3.446.058, 54	c/	3.396.590, 43	
Ajaccio	"	1.080.362, 41	c/	1.050.018, 25	
Avignon	"	12.869.416, 67	c/	12.810.455, 20	
Beauvais	boucherie	10.143.634, 78	c/	9.936.251, 05	
Belfort	ravitaillement	49.944.441, 30	c/	49.791.631, 14	
Blois	boucherie	643.894, »	c/	622.174, 18	
Cherbourg	ravitaillement	1.590.603, 13	c/	1.563.589, 43	
Dole	boucherie	470.496, 35	c/	449.672, 50	
Gannat	ravitaillement	2.413.550, 81	c/	2.389.733, 52	

Ces explications préliminaires montrent déjà qu'en dehors de toute considération purement juridique, des facteurs importants devaient militer dans l'esprit du Conseil d'Etat en faveur de la reconnaissance de la légalité des décrets de 1926. Par ailleurs, il est certain aussi que d'autres considérations devaient retenir l'attention de la Haute Assemblée : les décrets de 1926 ont été des décrets de crise. Ils ont été pris par le Gouvernement à la suite de l'invitation qu'il avait reçu du législateur en vue de remédier aux difficultés d'une époque trouble. Or la Haute Assemblée a toujours eu pour tradition de maintenir les décisions réglementaires que l'intérêt public inspire au Gouvernement dans les périodes où le législateur s'en remet à lui du soin de

Laval	boucherie	3.105.256, 74	c/	3.055.908, 15
Lons le Saunier	ravitaillement	1.314.168, 25	c/	1.291.228, 56
Mâcon	ravitaillement	684.869, 54	c/	621.452, 79
Montluçon	boucherie	766.877, 15	c/	753.805, 90
Montpellier	»	1.441.792, 39	c/	1.060.344, 87
Nancy	ravitaillement	7.625.702, 01	c/	7.271.649, 79
Neufchâteau	boucherie	1.934.979, 98	c/	1.914.821, 77
Orléans	ravitail. charbon.	5.608.395, 12	c/	5.004.060, 67
Reims	boucherie	5.334.916, »	c/	5.314.456, 34
Remiremont	ravitaillement	5.705.239, 96	c/	5.599.640, 07
Rennes	boucherie	2.964.152, 04	c/	2.881.727, 06
Rennes	ravitaillement	408.289, 44	c/	290.689, 21
Rennes	charbon	1.151.357, 63	c/	1.065.522, 62
Saint-Etienne	boucherie	1.705.143, 75	c/	1.164.739, 39
Toul	boucherie	1.686.921, 16	c/	1.609.997, 51
Toulouse	boucherie	3.212.354, 45	c/	3.051.149, 20
Tours	ravitaillement	23.949.697, 44	c/	23.854.922, 46
Tours	boucherie	4.622.875, 60	c/	4.584.256, 35
Troyes	boucherie	4.687.052, »	c/	4.545.581, »

L'argument de recettes supérieures aux dépenses, s'il était vrai pour de nombreuses entreprises municipales, n'avait pas cependant une valeur générale. Certaines entreprises révélaient au contraire un déficit qui n'était pas cependant des plus importants, c'est ainsi que l'on pouvait constater les résultats suivants : dans les Communes ci-après :

Alais	ravitaillement	1.772.697, 20	c/	1.794.470, 17
Carpentras	boucherie	590.120, 77	c/	608.281, 77
Cavaillon	boucherie	1.307.187, 97	c/	1.314.651, 16
Coutances	boucherie	298.012, 70	c/	328.726, 10
Héricourt	boucherie	408.796, 52	c/	414.240, 07
Saint-Lo	boucherie	961.673, 94	c/	996.402, 02

prendre les mesures qui s'imposent. Un savant commentateur des arrêts du Conseil d'Etat a exprimé en termes excellents la valeur de cet argument, d'ordre politique, il faut reconnaître, qui a inspiré déjà de nombreuses décisions du Conseil d'Etat : une telle décision, (l'annulation des décrets), n'eut pas été dans les traditions de la Haute Assemblée ; celle-ci veut bien reconnaître le caractère administratif des actes par lesquels le Gouvernement supplée le législateur en temps de crise « elle observe, par contre, dans l'appréciation de leur validité, une réserve que nul ne saurait critiquer »¹. M. Alibert analyse ainsi les deux thèses en présence : d'une part, la tendance naturelle du Conseil d'Etat, à s'opposer à une aptitude économique par trop étendue des Communes ; d'autre part, la nécessité de sauvegarder, par une sorte d'esprit de solidarité avec le Gouvernement, les mesures prises par ce dernier en temps de crise.

Le dilemme devant lequel se trouvait le Conseil d'Etat est ainsi nettement exposé ; son attachement à des principes individualistes devait-il l'emporter, il était alors porté à conclure à l'illégalité des décrets et à prononcer la nullité des délibérations attaquées. Au contraire, la volonté de sauvegarder les décisions du Gouvernement, en admettant qu'elles ne dépassassent pas le cadre des capacités administratives du pouvoir exécutif, devait-elle triompher, c'était, on le conçoit, la reconnaissance de la légalité des décrets. Le Conseil d'Etat ne pouvait hésiter bien longtemps ; les circonstances mêmes imposaient aux juges administratifs dans l'appréciation de la validité des décrets une réserve

1. V. note de M. Raphaël Alibert, sous Conseil d'Etat, 30 mai 1930, S., 31-3-76.

louable ; il importait en effet de déclarer que les mesures prises par le Gouvernement étaient conformes à la légalité. Ces mesures, ont même prétendu certains auteurs, participaient presque de la nature des actes de Gouvernement¹ ; il importait donc, avant tout, de ne pas infliger à l'autorité gouvernementale un démenti inopportun.

Ces raisons dont il est nécessaire de reconnaître la valeur venaient avant toute considération juridique, fournir au Conseil d'Etat des indications, en quelque sorte préjudicielles, sur le sens éventuel de sa décision. Un triple faisceau d'arguments historiques, administratifs et politiques semblait ainsi résoudre le problème, avant même que ce dernier ait été véritablement posé en droit.



Le Conseil d'Etat, avait été saisi par la Chambre Syndicale du Commerce en détail de Nevers et par le Syndicat Professionnel des Epiciers en détail, de deux recours pour excès de pouvoir à la suite de l'approbation par le Préfet de délibérations du Conseil Municipal de Nevers instituant et organisant un service municipal de ravitaillement.

Le premier de ces recours critiquait la légalité du décret du 5 novembre 1926 qui, dans son art. 14, ajoutait au nombre des délibérations des Conseils municipaux qui ne devenaient exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure, les délibérations ayant pour objet : ... « l'intervention des Communes, notamment « par voie d'exploitation directe ou par simple partici-

1. Alibert, *op. cit.*, 30-5-1930, S., 1930-3-76.

« pation financière dans les entreprises, même de forme
 « coopérative ou commerciale, ayant pour objet le
 « fonctionnement des services publics, le ravitaille-
 « ment et le logement de la population, les œuvres d'as-
 « sistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale, ou la
 « réalisation d'améliorations urbaines ». Le second
 recours attaquait dans son ensemble le décret du
 28 décembre 1926, au prétexte que ce décret permettait
 l'intervention des Communes, sans aucune restriction,
 dans les entreprises commerciales et industrielles.

Le Conseil d'Etat par deux arrêts du 30 mai 1930
 s'est attaché à justifier la parfaite légalité des actes
 administratifs incriminés par des considérations d'ordre
 juridique, dont un troisième recours¹ devait lui donner
 l'occasion de rappeler les termes.

La Haute-Assemblée s'est attachée tout d'abord à
 rappeler la source légale des décrets : « Considérant,
 « dit son arrêt, qu'aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du
 « 3 août 1926, le Gouvernement est autorisé à procéder
 « par décret jusqu'au 31 décembre 1926 à toutes sup-
 « pressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de
 « services. Lorsque ces mesures nécessiteront, soit des
 « modifications à des organisations, formalités ou pro-
 « cédures fixées par la loi, soit des annulations ou trans-
 « ferts de crédits, elles devront être soumises à la rati-
 « fication des Chambres dans un délai de 3 mois ; que
 « par cette disposition le législateur a entendu mettre le
 « Gouvernement à même de prendre toutes les mesures
 « nécessaires à la réalisation d'économies par des ré-

1. Celui du sieur *Giaccardi*, (Conseil d'Etat, 27 février 1931, S., 31-3-79)
 dirigé contre un arrêté du Préfet du Var qui avait refusé de prononcer la
 nullité de délibérations du Conseil Municipal de Draguignan organisant
 un service municipal de représentations cinématographiques.

« formes apportées, tant aux Services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales. »¹.

Le Conseil d'Etat ne se borne donc pas à indiquer le fondement du pouvoir réglementaire du Président de la République ; il se livre aussi à une interprétation du but poursuivi par le législateur du 3 août 1926. Alors que le Parlement n'a invité expressément le pouvoir réglementaire qu'à procéder à des « suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services », le Conseil d'Etat déclare qu'il ne convient pas de comprendre restrictivement cette formule, et estime que le Gouvernement était autorisé à procéder à toute réorganisation administrative pourvu que la mesure ainsi prise doive aboutir à la réalisation d'économies. C'est donc en se fondant principalement sur l'idée d'économie qui a inspiré les auteurs des décrets de 1926, que le Conseil d'Etat justifie la légalité de ces actes, aussi ajoute-t-il : « qu'en soumettant à une réglementation spéciale l'organisation et le fonctionnement des Régies, que l'autorité municipale peut instituer en vertu du droit qui lui appartient de créer un service d'intérêt public, destiné à satisfaire des nécessités d'ordre local le Chef de l'Etat s'est borné à assurer une meilleure gestion des Régies, et à pourvoir à l'exécution des services publics dont s'agit, dans les conditions les mieux appropriées à l'intérêt des finances communales ». Il en conclut que le Président de la République n'a pas excédé ses pouvoirs en promulguant la réglementation critiquée et qu'il n'est pas sorti du cadre que lui avait imposé le législateur.

Mais une telle décision devait avoir des conséquences.

1. *Op. cit.*, S., 1931-3-79.

plus graves sur la portée à attribuer à la nouvelle réglementation. La Haute Juridiction administrative, en effet, dès lors qu'elle proclamait que les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926, n'étaient que des mesures d'économie, était par cela même amenée à restreindre les effets qu'elle devait reconnaître à la réglementation nouvelle. Il lui était difficile, en effet, après avoir justifié de la légalité de ces textes en spécifiant que le pouvoir réglementaire n'avait pas dépassé les limites de la délégation qu'il avait reçue du législateur, d'admettre que ces décrets reconnaissaient d'une manière générale l'aptitude des Communes à instituer des Régies sous la seule condition de se conformer aux dispositions de la réglementation nouvelle. Fidèle aux principes individualistes le Conseil d'Etat, n'aurait d'ailleurs pas admis volontiers une telle interprétation, aussi, dans son deuxième arrêt du 30 mai 1930 s'est-il montré plus explicite « .. Si, en vertu de l'art. 1^{er} de la loi du « 3 août 1926, qui l'autorisait à apporter, tant aux ser-
« vices de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales, toutes
« réformes nécessaires à la réalisation d'économie, le
« Président de la République a pu légalement réglemen-
« ter, dans les conditions qui lui ont paru les plus con-
« formes à l'intérêt des finances communales, l'organi-
« sation et le fonctionnement des Régies municipales,
« les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926, par
« lesquels il a réalisé ces réformes, n'ont eu ni pour
« objet, ni pour effet d'étendre en matière de création
« des services publics communaux, les attributions
« conférées aux Conseils Municipaux par la législation
« antérieure ».

Les mêmes termes se retrouvent dans l'arrêt Giaccardi du 27 février 1931.

Il est aisé de comprendre l'argument essentiel qui, aux yeux du Conseil d'Etat, consacre définitivement la légalité des décrets relatifs aux Régies Municipales. Ces décrets, en réglementant les Régies Municipales, ont pour but de permettre un meilleur aménagement des finances communales : ils sont donc bien dans l'esprit des pouvoirs conférés au Président de la République par la loi du 3 août 1926. Mais cette affirmation de la Haute-Assemblée est complétée par une dénégation qui répond aux critiques adressées aux décrets : ceux-ci, aux yeux de la Haute-Assemblée, n'ont pas étendu les pouvoirs des Communes et ne les ont pas autorisées à exercer le commerce ou l'industrie. Les entreprises ayant des caractéristiques commerciales restent en règle générale réservées à l'initiative privée. Les Conseils Municipaux ne peuvent apporter d'exceptions à la règle, que si, en raison des circonstances particulières de temps ou de lieu un intérêt public justifie leur intervention.

*
* *

Cette jurisprudence du Conseil d'Etat n'alla pas sans soulever de vives critiques¹.

On a reproché tout d'abord au Conseil d'Etat de n'être pas allé jusqu'au bout de sa tâche. La Haute-Assemblée, a-t-on dit, était qualifiée pour proclamer que les auteurs des décrets de 1926 ne s'étaient pas bornés, comme le voulait la loi, à décider des suppressions ou fusions de services. On lui a reproché de plus de distinguer entre une extension de « pouvoirs » qui ne viserait que la *forme* dans laquelle seraient prises les

1. Cf. Mosse, *La réglementation des Régies municipales*.

délibérations des assemblées locales, c'est-à-dire leur force exécutoire et une extension d'« attributions » qui s'entendrait du *fond*, c'est-à-dire des matières sur lesquelles ces délibérations peuvent porter. Il n'y aurait pas de raison de réserver le bénéfice de la légalité à la première de ces extensions en le refusant à la seconde. Il pourrait sembler que les auteurs de ces décrets-lois aient aussi bien dépassé les limites de leur compétence en organisant des Régies municipales en vertu d'une loi destinée à réaliser des économies et qui limitait leurs pouvoirs à des suppressions d'emplois, d'établissements ou de services, qu'en élargissant les cas dans lesquels des exploitations en Régie seraient juridiquement possibles.

Ces critiques ne nous paraissent pas fondées. On peut tout d'abord observer que le Conseil d'Etat a eu pleinement raison de ne pas interpréter « *stricto sensu* » la loi du 3 août 1926. Etant données les circonstances dans lesquelles a été voté ce texte, il n'est pas douteux que le législateur ait voulu engager le Gouvernement à procéder à une réforme administrative en vue d'arriver à la réalisation d'économies. Or, ces économies peuvent résulter sans doute d'une diminution de dépenses ; elles peuvent consister aussi, en un meilleur aménagement de services, une organisation plus sévère des organismes de contrôle, de manière à éviter des occasions de gaspillage.

Mais, ce qui justifie surtout cette distinction entre une extension de « pouvoirs » et une extension d'« attributions » qu'on a reproché au Conseil d'Etat, c'est que dans le premier cas, le Chef de l'Etat n'a fait qu'agir dans la plénitude de son pouvoir réglementaire, alors que dans le second, il aurait fait œuvre de législateur. Donner aux

Communes d'une manière absolue un droit alors que la loi du 5 avril 1884 ne leur reconnaissait qu'une aptitude à exercer ce droit dans des circonstances exceptionnelles eut été sans nul doute légiférer. Or, nous avons vu au début du présent chapitre que le Parlement n'a pas le pouvoir de déléguer même une parcelle de son autorité. Au contraire, si l'œuvre du Chef de l'Etat consiste seulement à avoir organisé le fonctionnement des Régies municipales, ses actes ne constituent plus que des actes d'administration, car il est de l'essence même du pouvoir réglementaire d'assurer et de contrôler le fonctionnement des services. On pourrait, poussant jusqu'au bout le raisonnement décider que si les décrets de 1926 ne doivent pas avoir une portée plus grande que celle qui leur a été reconnue par le Conseil d'Etat, il n'était pas besoin, pour justifier de leur légalité, d'avoir recours à une interprétation extensive de la loi de 1926. L'intervention du Gouvernement se justifiait par elle-même sans qu'une loi eut été nécessaire pour lui conférer des pouvoirs qui lui appartenaient naturellement.

Mais, on a surtout reproché aux arrêts du 30 mai 1930, d'avoir déclaré que même après les décrets de 1926 les attributions conférées aux Conseils Municipaux restaient les mêmes et n'avaient subi aucune extension. Il semblait anormal qu'après cinquante ans de travaux, qu'après les études nombreuses auxquelles avait donné lieu la question des Régies municipales, qu'en dépit de textes précis laborieusement élaborés, il faille toujours pour justifier la création d'une Régie qu'il se présente ces fameuses « circonstances exceptionnelles » dont le Conseil d'Etat n'admettait que très difficilement la survenance.

Il est certain que si l'on se reporte à l'exposé des

motifs et à l'intitulé même des décrets de 1926, la jurisprudence du Conseil d'Etat paraît avoir méconnu les textes dont il avait à apprécier la légalité. On lit, en effet, dans l'exposé des motifs : « L'expérience a prouvé
 « qu'il était temps de rendre plus souples, par une exten-
 « sion des libertés communales, les liens que la prudence
 « du législateur, en 1884, avait conservés autour de ces
 « libertés. La guerre et l'après guerre ont affirmé l'ap-
 « titude et le droit des Communes dans la création et la
 « direction de tous les services publics destinés à assurer
 « la vie économique et sociale de la cité. Le § 12 de la
 « nomenclature dans le nouvel art. 68 est une *innovation*
 « particulièrement importante et qui mérite de retenir
 « tout spécialement l'attention. Elle a pour but de
 « *permettre à l'action de l'assemblée communale de se*
 « *porter sur de nouveaux objectifs* et il y a lieu d'espérer
 « *que son intervention ainsi légalisée* sur ces domaines,
 « dont certains présentent, dans les circonstances actuel-
 « les, une importance capitale aura les résultats les plus
 « bienfaisants ».

Ces déclarations, ne laissent guère de doute sur les intentions des auteurs du décret ; il est toutefois possible de justifier, en droit, l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'Etat. Le décret du 5 novembre 1926, en effet, ne visait qu'une modification à l'art. 68 de la loi municipale, en ajoutant aux délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, celles ayant trait à la création de Régies. L'art. 61 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel le Conseil Municipal règle « les affaires de la Commune », était resté inchangé. Le décret du 25 novembre 1926 n'a donc en réalité fait que trancher une question de tutelle ; quant au décret du 28 décembre

1926, il se borne à dire comment les Communes auront à s'y prendre lorsqu'elles voudront exploiter directement des services publics communaux, mais : « il ne « donne pas aux Communes la faculté d'ériger en services publics des industries ou des commerces arbitrairement transformés en « affaires de la Commune »¹. La seule critique qu'on puisse faire alors aux décisions du Conseil d'Etat serait uniquement une critique de forme. On ne saurait dire que les décrets de 1926 n'ont eu « ni pour objet, ni pour effet d'étendre... les attributions « conférées aux Conseils Municipaux ». Il semble bien que dans l'intention des auteurs de ces décrets, une pareille extension ait été recherchée, mais il faut reconnaître que de sérieux arguments peuvent être invoqués pour établir qu'ils ne sauraient avoir un tel effet.

Les arrêtés du 30 mai 1930 n'échappent cependant pas à tout reproche.

On peut tout d'abord regretter d'entendre ainsi proclamer la vanité de l'œuvre réglementaire entreprise et de voir se dresser ce nouvel obstacle devant les initiatives communales à un moment où les municipalités pouvaient considérer avoir fait reconnaître leur indépendance.

Sans vouloir justifier d'une manière générale et absolue l'intervention des Communes dans le domaine économique, il faut reconnaître qu'elle peut être souvent conforme à l'intérêt bien compris de leurs administrés et que le socialisme municipal peut présenter bien des avantages sur le socialisme d'Etat.

Les Communes n'étant pas des établissements publics, le principe de la spécialité ne saurait en rien venir restreindre leur activité ; elles constituent en effet des per-

1. Berthélemy, *op. cit.*, p. 48.

sonnes morales, de droit public, bénéficiant jusqu'à un certain point d'un véritable démembrement de la souveraineté de l'Etat, et chargées d'assurer sur leur territoire des services exigés par l'intérêt public et social de leurs ressortissants. Sans doute, leur souveraineté n'est pas absolue comme celle de l'Etat, sans doute aussi apparaissent-elles comme soumises, en de nombreuses circonstances, au contrôle d'organismes administratifs divers, mais il n'en est pas moins vrai qu'elles participent néanmoins de la notion d'indépendance dans l'autorité qui caractérise toute souveraineté.

On pourrait dire de l'autorité municipale, qu'elle possède une sorte de souveraineté dégradée qui, tout en la soumettant à un contrôle, ne lui laisse pas moins une très grande liberté. La règle, disent même les auteurs, est que les Communes bénéficient d'une capacité sans limite toutes les fois où elles représentent l'intérêt collectif de leurs ressortissants¹.

Cette capacité étendue trouve son fondement dans l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884 qui dispose que le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires des Communes.

La Commune qui constitue un corps décentralisé, tient sans doute au point de vue juridique, sa vie et sa personnalité, du bienfait de la loi qui règle ses attributions et ses pouvoirs. Mais, si telle est la vérité juridique de notre système administratif, la vérité historique et sociale est différente : la Commune paraît être un groupement commandé par des considérations territoriales.

1. Tissier, *Traité de dons et legs*, t. I, n° 106-102. Conseil d'Etat, 26 décembre 1908. Com. de la Bastide Saint-Pierre et Com. de Remoray, S., 1909-3-81 avec la note de M. Hauriou, Conseil d'Etat, 30 juin 1930, *op. cit.*, note de M. Alibert, S., 31-3-72, 2^e colonne.

C'est souvent une agglomération dont la création n'a nullement été provoquée par l'Etat. Elle constitue, dans l'ordre administratif une cellule sociale d'étendue variable, modeste parfois, mais qui toujours repose sur une communauté d'intérêts, de vies ou de libertés.

Ces besoins essentiels des Communes, d'assurer la satisfaction des intérêts locaux rencontrent cependant une limitation, dans le fait qu'au-dessus des intérêts communaux décentralisés, s'érige un intérêt général. Ce dernier se trouve même parfois en contradiction avec l'intérêt local et il paraît indispensable en pareil cas, de subordonner le second au premier.

En ce qui concerne cependant la vocation industrielle des Communes, cette opposition entre l'intérêt local et l'intérêt général ne paraît pas aussi vive qu'on a bien voulu le prétendre et il semblerait souvent souhaitable que le second ne soit pas invoqué pour empêcher le développement du premier.

On peut regretter également que le Conseil d'Etat se soit arrogé le droit de rester le juge « des circonstances exceptionnelles » qui pourraient justifier la création des Régies. Il semble qu'il y ait là une question d'opportunité plus qu'un problème de légalité et que dès lors, la Haute-Assemblée eut dû laisser aux autorités de tutelle le soin de se prononcer sur les raisons qui rendaient légitime sinon légale la création de la Régie. Sans doute, le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est de son rôle d'apprécier la légalité des actes émanés des autorités de tutelle et cette manière de faire est pleinement justifiée. Cependant, dans la pratique, l'attitude qu'il a adoptée pourrait donner lieu à de graves inconvénients. En effet, les délibérations des Conseils Municipaux instituant les

Régies, ne sont pas des délibérations annulables, mais des délibérations nulles de droit qui peuvent être attaquées à toute époque. Il s'ensuit que si une Régie a été créée, sans qu'à ce moment de protestation ait été formulée, il suffira du recours exercé par un contribuable mécontent pour faire prononcer l'illégalité de la Régie, si aucune « circonstance particulière » n'existait pour justifier sa création et cela alors même que la Régie aurait fonctionné d'une façon satisfaisante depuis plusieurs années.

En admettant le contrôle de l'opportunité de la Régie, le Conseil d'Etat a ainsi créé pour les municipalités un état d'insécurité qui ne peut être que nuisible au bon fonctionnement du service industriel qu'elles peuvent avoir entrepris.

Le Conseil d'Etat a donc institué par ses arrêts du 30 mai 1930, un système d'une extrême souplesse qui tout en reconnaissant l'existence de la réglementation nouvelle, lui a conservé le contrôle qu'il s'était arrogé le droit d'exercer, sur le développement des initiatives communales. Il importe donc maintenant d'étudier comment la Haute-Assemblée au cours de ces dernières années, a appliqué les principes qu'elle avait elle-même dégagés dès le lendemain des décrets du 5 novembre et 28 décembre 1926.

CHAPITRE II

LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE RÉGIES MUNICIPALES APRÈS LES DÉCRETS DE 1926

Le fait d'avoir admis la légalité des décrets de 1926 ne devait pas, on l'a vu, entraîner pour le Conseil d'Etat une acceptation de toutes les décisions municipales instituant des Régies ; bien au contraire, la Haute-Assemblée entendait conserver le contrôle absolu de la régularité des décisions relatives à la création de Régies municipales.

Ainsi, apparaît une distinction très nette entre la forme et le fond. Si en la forme, les décrets de 1926 laissaient à l'administration communale la latitude de créer des Régies, au fond, le Conseil d'Etat estimait que cette latitude demeurerait soumise au concours de circonstances exceptionnelles.

Les manifestations de cette attitude de la Haute-Assemblée ne tardèrent pas à se manifester dès le lendemain des décrets de 1926. L'ancienne méfiance que la jurisprudence administrative nourrissait à l'égard des Régies municipales ne disparut en aucune façon ; il advint même qu'à de fréquentes reprises, le Conseil

d'Etat, après avoir rappelé la légalité des décrets réglant les Régies municipales, s'empressât aussitôt après, dans l'espèce particulière qui lui était soumise, d'annuler les décisions portant création de ces Régies pour des motifs inspirés de l'examen même de la situation particulière des Régies incriminées.

Il serait cependant profondément erroné et injuste de croire que l'attitude du Conseil d'Etat à l'égard des Régies municipales, ait été le résultat d'une sorte de politique jurisprudentielle, par laquelle la juridiction administrative entendait se poser, comme souverain régulateur des initiatives communales. Alors qu'au cours des années d'avant guerre, tout en proclamant en principe la possibilité de l'institution de Régies municipales, le Conseil d'Etat n'avait à l'exception de rares exemples qu'il faut aller chercher dans les Colonies, jamais admis l'existence de circonstances exceptionnelles rendant légitimes la création d'une Régie, la Haute-Assemblée n'est pas restée insensible aux tendances qui se manifestaient aussi bien dans le milieu législatif qu'au sein même de l'administration, en faveur d'un plus large pouvoir reconnu aux Communes. On a vu ainsi se dégager, au lendemain des décrets de 1926, les principes d'une construction juridique solide et cohérente. Le Conseil d'Etat n'a pas tardé à admettre diverses notions qui, pour être nouvelles n'en sont pas moins intimement rattachées à la vie sociale du pays.

Fidèle à ses habitudes, la Haute-Assemblée a cherché une fois de plus, par ses créations prétoriennes à faire du droit vivant ; une fois de plus peut-être, les faits ont démontré qu'elle avait entièrement raison de persister dans cette voie. Il y aura lieu, après avoir dressé en

quelque sorte un tableau des décisions les plus typiques, dans lesquelles le Conseil d'Etat a exprimé son sentiment, de tenter l'essai d'une reconstruction nécessaire aux édifications judiciaires.

C'est le but du présent chapitre ; il constituera ainsi la préparation indispensable de l'étude critique des décisions intervenues après la promulgation des décrets.

Le moyen le plus commode de passer en revue les principales décisions dans lesquelles le Conseil d'Etat a fixé sa jurisprudence, consiste à notre avis, à les classer d'après leur objet même.

A ce point de vue les arrêts rendus par la Haute Assemblée en matière de Régies municipales semblent se rapporter à cinq domaines nettement définis.

Cette énumération, il faut l'observer de suite, n'a rien de limitatif et il n'est pas impossible que des décisions ultérieures viennent préciser l'attitude du Conseil d'Etat dans une matière qu'il n'aurait pas eue à connaître encore jusqu'à ce jour.

Les cinq domaines que nous avons envisagé concernent :

1° *L'hygiène et les industries annexes*, bains-douches, buanderies municipales, etc...

2° *Les transports*.

3° *Le ravitaillement* — domaine qui semble devoir être des plus vastes ; il comprend en effet l'organisation des boucheries municipales, celle des Régies d'achats et de fourniture de denrées, ainsi que toutes les industries se rapportant d'une façon générale au ravitaillement en denrées et à l'alimentation.

4° *Les spectacles*. Cette matière a fourni également aux initiatives communales un ample débouché. Il

était normal d'ailleurs, qu'après l'organisation de l'hygiène, des transports, de l'alimentation, l'administration municipale se préoccupait aussi d'organiser des distractions pour les habitants de la Commune.

5° *Les monopoles de fait.* Plus que partout ailleurs, la nécessité d'une intervention municipale est apparue dans les domaines où les circonstances même d'exploitation assuraient aux bénéficiaires un véritable monopole de fait.

Ces monopoles peuvent embrasser les domaines les plus divers, ils peuvent même empiéter parfois sur l'un des quatre domaines précités. C'est ainsi qu'en matière de transports en commun, il est permis de ranger les exploitations relatives à ces transports.

On connaît déjà les principales branches de l'industrie et du commerce où sont apparus, dans la vie municipale, les monopoles de fait : les distributions d'eau, de gaz, d'électricité, l'exploitation de la houille blanche, pour ne citer que celles-là, ont donné lieu à de nombreux arrêts du Conseil d'Etat qui ont déjà été analysés. Le Conseil d'Etat ne semble pas avoir rendu d'arrêt typique après les décrets de 1926 pour modifier les règles qu'il avait déjà posées en cette matière avant la promulgation de ces décrets. Il nous suffira donc sur ce dernier point, de rappeler que le Conseil d'Etat a toujours retenu que l'existence d'un monopole de fait suffisait à justifier l'intervention municipale.

§ 1

ENTREPRISES MUNICIPALES RELATIVES A L'HYGIÈNE

Le Conseil d'Etat a rendu en cette matière, au lendemain des décrets de 1926, deux décisions qui sont significatives des volontés de la Haute Assemblée.

La première de ces espèces (Conseil d'Etat, 29 janvier 1932 Kuhn)¹ admet implicitement qu'une ville puisse exploiter en Régie un établissement de bains, même si cette exploitation fonctionne dans les conditions analogues à celles où fonctionnent les entreprises privées similaires. Les motifs de la décision précisent qu'il s'agit là d'un véritable service public, industriel.

Quelque contradictoires que paraissent à première vue les deux termes de « public » et « industriel » qui se trouvent employés simultanément par le Conseil d'Etat, il importe cependant d'approuver leur réunion, car elle définit, mieux que toute autre expression, le caractère véritable de cette sorte d'entreprise municipale.

Allant jusqu'au bout de son raisonnement, le Conseil d'Etat admet la requête présentée par un sieur Kuhn qui se prétendait lésé par les déficiences du fonctionnement du dit service public et demandait à la Commune, réparation des dommages qui lui étaient causés ; mais c'est là l'extrême limite de la concession faite par le Conseil d'Etat.

Celui-ci ne va point jusqu'à dire que le service public industriel dont s'agit doit bénéficier, du seul fait qu'il appartient à une personne morale de droit public, de la compétence administrative. Au contraire, le Conseil d'Etat estime que, s'agissant d'une entreprise communale qui fonctionne à l'instar des entreprises privées similaires analogues, il n'y a pas lieu de déroger aux règles ordinaires de compétence, et renvoie le sieur Kuhn à se pourvoir devant les juridictions de droit commun².

1. *Bulletin de jurisprudence municipale et rurale*, 1932, 3^e partie, p. 101 et note.

2 Cette solution adoptée par le Conseil est d'ailleurs traditionnelle. S'il est vrai que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour connaître

Le seul motif fourni par l'arrêt du 29 janvier 1932 semble donc être l'analogie existant entre l'exploitation de l'établissement de bains qui appartenait en l'espèce à la ville de Strasbourg, et l'exploitation d'une entreprise privée similaire.

L'arrêt du Conseil n'est pas cependant, à notre avis, aussi explicite qu'il aurait pu l'être : il semble admettre la compétence administrative dans les hypothèses où, contrairement aux faits de l'espèce, l'établissement visé fonctionnerait dans des conditions analogues à celles d'un véritable établissement public. Or, les bains-douches eux-mêmes peuvent revêtir, parfois le caractère d'un établissement public, soit que certaines circonstances de fait les transforment en véritables monopoles, soit que leur gestion soit assurée au moyen de fonds provenant de subventions de l'Etat. Ils peuvent ainsi se confondre avec un service public des Communes au point qu'ils ne soit pas possible de les en détacher pour les soumettre au statut judiciaire des entreprises privées.

Les critiques dressées d'une façon unanime par les commentateurs de l'arrêt Kuhn se rapportent à sa concision même. Le Conseil d'Etat trouvait dans cette espèce, une occasion de préciser en pareille matière, les pouvoirs des Communes. Sa décision eut fourni ainsi d'utiles indications pour la création ultérieure d'entreprises analogues. Il est regrettable qu'il ait préféré

de l'action en dommages et intérêts intentée contre une Commune en raison du mauvais fonctionnement d'un service public (Cassation, 3 mars 1931, *Pottin*, cité Jur. Mun. et Rur. 1929-3-14) encore faut-il que le service public incriminé ait bien agi en tant que personne morale administrative. Il en est différemment lorsque l'entreprise municipale incriminée, tout en affectant les apparences d'un service public, n'est en réalité qu'une entreprise privée, exploitée par une Commune. En pareil cas, la jurisprudence administrative paraît s'en remettre à l'autorité judiciaire pour examiner le bien fondé des demandes en dommages-intérêts formées par les usagers qui se prétendent lésés.

adopter, une attitude différente, comme il le fait volontiers, et n'examiner qu'un point très particulier que soulevait le débat, sans fournir à sa décision tous les motifs que l'on pouvait légitimement espérer.

*
* *

Le reproche d'avoir été d'une concision trop grande ne peut pas être fait au Conseil d'Etat dans l'affaire Blanc ¹. Dans cette espèce, à l'inverse de la précédente, il semble que le Conseil d'Etat ait voulu rendre un arrêt général sur toutes les initiatives s'inspirant d'un souci d'hygiène, que pouvait avoir l'autorité municipale.

Le même arrêt en effet vise la création par la Ville de Valence d'une piscine, de bains-douches, d'un lavoir et d'une buanderie mécanique. Il permet de dégager les règles dont le Conseil semble avoir donné signe qu'il ne se départirait pas à l'avenir.

Le recours formé par le sieur Blanc tendait à faire déclarer que le Conseil Municipal de Valence était sorti de ses attributions légales en décidant, par la délibération attaquée, la création et l'exploitation par voie de concession, de piscine, de bains-douches, d'un lavoir et d'une buanderie mécanique.

En ce qui concerne les piscines et les bains-douches, le Conseil d'Etat a admis la régularité de la décision attaquée. Il a considéré que la création de ces établissements peut se justifier tant par des raisons tirées de l'intérêt de l'hygiène publique, que par l'insuffisance de l'initiative privée. Nous aurons ultérieurement à retracer l'exégèse juridique des deux critères admis par le Conseil d'Etat.

1. Conseil d'Etat, 19 mai 1933, *Blanc*, S., 33-3-81, avec note M. Alibert.

Ce qu'il convient de retenir, pour l'instant c'est que la Haute Assemblée paraît résolument décidée à accueillir les établissements de bains-douches municipaux, dès l'instant que ces bains-douches et que les entreprises analogues qui peuvent être instituées par les Communes présentent, en fait, une utilité indiscutable pour les habitants.

Le Conseil d'Etat a adopté la même attitude dans son arrêt du 19 mai 1933 à l'égard de l'installation d'un lavoir municipal. Ce lavoir devant constituer une amélioration du fonctionnement du service public de l'hygiène, son utilité lui paraît certaine, et la décision municipale qui avait provoqué son établissement fut déclarée conforme aux attributions légales du Conseil Municipal. Mais, en ce qui concerne la buanderie municipale, le Conseil d'Etat prend une attitude différente : l'instruction du dossier lui avait permis de se rendre compte que la création de cette buanderie avait pour but d'assurer des ressources nouvelles à la Commune et de compenser grâce à ces ressources, le déficit probable devant résulter de l'exploitation de bains-douches, de la piscine et du lavoir. Aussi le Conseil estime-t-il que la buanderie mécanique ne répond pas à un intérêt public ou à un intérêt d'hygiène suffisant à légitimer l'initiative municipale.

On pourrait être tenté d'observer, qu'en statuant ainsi, le Conseil d'Etat se trouve en contradiction avec lui-même. Lorsqu'il s'était agi de se prononcer sur la légalité des décrets de 1926, la jurisprudence avait admis cette légalité en considérant que les décrets de 1926 répondaient bien à l'esprit de la loi du 3 août 1926 permettant la réalisation d'économies par le meilleur aménagement ou la transformation de la Commune. Il est

plaisant de constater que, sept ans après la promulgation de ces décrets et trois ans seulement après les arrêts du Conseil d'Etat qui avaient précisé ce but d'économies, la Haute Assemblée annule la partie d'une délibération municipale ayant pour but de permettre à la Commune la création de ressources nouvelles. Il est non moins curieux de voir affirmer que des entreprises communales, en l'espèce des piscines, des bains-douches, un lavoir devant aggraver les charges du budget, seront maintenues alors au contraire, que la seule entreprise permettant de réaliser des bénéfices, la buanderie mécanique est supprimée.

Ces observations aboutissent à un résultat qui, à première vue, ne manquera pas de paraître déconcertant : la logique juridique, développée par la Haute Juridiction administrative dans son arrêt, se trouve nettement opposée à l'intérêt bien compris de la Commune sinon à celui de ses habitants.

« Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction
« que la création de ladite buanderie, qui a pour but
« essentiel de compenser le déficit probable de la gestion
« des installations précitées, et spécialement des piscines,
« n'est pas fondée sur un intérêt public local de nature à
« la justifier ; que par suite, la délibération attaquée est
« entachée d'illégalité en tant qu'elle a prévu l'orga-
« nisation et la concession d'une buanderie mécanique
« dont la destination n'est pas limitée au seul service des
« piscines et bains-douches ». Cet avis du Conseil d'Etat ne saurait rallier l'opinion de la doctrine utile, bien certaine que l'intérêt public local ne s'oppose pas du moins nécessairement, à ce que les dépenses nécessitées par l'installation de bains-douches et de piscines soient

couvertes par un établissement annexe de nature à procurer des recettes.

L'intérêt public local est évidemment un intérêt d'économie autant qu'un intérêt d'hygiène et cette considération essentielle mérite de ne pas être perdue de vue. Il est vrai que dans la dernière partie de son arrêt, le Conseil d'Etat semble faire une réserve qui permet d'envisager des perspectives nouvelles.

Les termes qu'il emploie laissent supposer que si l'organisation et la concession d'une buanderie avait été limitée au seul service des piscines et bains-douches la solution aurait été différente. Là encore cette distinction opérée par le Conseil d'Etat ne nous paraît pas être entièrement satisfaisante.

Une buanderie qui ne servirait uniquement qu'aux piscines et aux bains-douches aurait un emploi forcément limité. Ouverte au contraire au public, et permettant de blanchir à peu de frais le linge des habitants de la Commune, elle offrirait le double avantage, de faciliter aux usagers les opérations de blanchissage et de fournir à la Commune des ressources compensatrices.

L'intérêt local se trouverait dès lors en jeu, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat.

Il est vraisemblable cependant que la Haute Assemblée s'est montrée surtout alarmée du but assigné à la création de la buanderie mécanique. La délibération du Conseil Municipal visant cette création, avait eu le tort d'indiquer trop nettement que le seul but de son installation était de procurer à la Commune un bénéfice purement commercial. La Haute Assemblée ne pouvait admettre cette façon d'envisager la création d'une entreprise municipale ; c'eut été en effet reconnaître l'aptitude

de la Commune à faire le commerce pour le commerce. Le Conseil d'Etat se serait engagé dans une voie qui pouvait l'entraîner fort loin.

Si au contraire la délibération attaquée avait pris soin d'indiquer que la création de la buanderie mécanique correspondait à un intérêt public local qui pouvait même se justifier par le complément du service de la piscine et des bains-douches, il est permis de supposer que le Conseil d'Etat eut validé cette partie de la délibération comme il l'a fait pour le reste.

Les principes en effet eussent été respectés ; la Commune n'aurait pas fait le commerce pour en retirer des bénéfices, comme un simple particulier ; mais elle aurait satisfait aux exigences de l'intérêt public, en permettant le fonctionnement de services d'hygiène sans pour cela imposer aux contribuables des charges nouvelles.

§ 2

LES TRANSPORTS

L'une des matières qui ont donné lieu aux manifestations les plus nombreuses de l'activité communale tout au moins dans les grandes villes est sans contredit le domaine des transports.

Que ces derniers soient exploités en régie ou qu'ils soient concédés, leur exploitation a soulevé des difficultés nombreuses qui ont nécessité de la part des tribunaux administratifs et judiciaires la mise au point d'un véritable statut juridique des transports de la Commune.

Si l'on s'en tient cependant à la seule question qui nous intéresse ici, à savoir la légitimité de l'institution d'une

Régie à caractère industriel concurremment à l'industrie privée, il importe d'analyser un important arrêt du Conseil d'Etat ¹ par lequel la juridiction administrative à l'occasion de la création d'un service départemental de transports a précisé les possibilités d'action des collectivités locales.

Il n'est pas inutile de rappeler les circonstances de l'espèce ; la Régie des chemins de fer du Rhône exploite pour le compte du Département un réseau de chemin de fer d'intérêt local comprenant diverses lignes qui réunissent Villefranche aux villes de Monsols, Tarare et la ville d'Amplepuis à Saint-Vincent de Reins ; l'exploitation est déficitaire.

En 1928, le Conseil Général du Rhône voulut remédier à cet état de chose. Dans sa séance du 11 mai 1928, il émit l'idée que des lignes d'autobus seraient moins onéreuses que l'exploitation de trains à vapeur. Mais à la même époque un avis parut dans les journaux locaux, annonçant que la Société Planche, entreprise de transports, se proposait de mettre en service, dans les premiers jours de 1930, un certain nombre d'autobus reliant la région de Monsols à la ville de Lyon. Ce parcours correspondait à celui de la ligne ferroviaire de Villefranche à Monsols ; il offrait, en outre, un avantage supplémentaire : celui de permettre aux voyageurs transportés de se rendre au delà de Villefranche, jusqu'à la capitale lyonnaise, sans avoir à changer de moyen de locomotion.

La Régie départementale des chemins de fer se trouvait dès lors fortement concurrencée par les services d'autobus de la Société Planche. Aussi, dans sa séance

1. Conseil d'Etat, 23 juin 1933, *Planche*, S., 33-3-81. Conclusions de M. Rivet et note de M. Alibert.

du 11 janvier 1930, le Conseil Général du Rhône prit-il deux déterminations : il autorisa la Régie des chemins de fer du Rhône, à faire l'acquisition de cinq autobus, en vue de leur mise en service parallèlement au tracé des lignes par elle exploitées, et un crédit de 625.000 francs lui fut ouvert à cet effet. En outre, la Régie fut autorisée également à faire à titre d'essai, l'acquisition de trois autobus supplémentaires destinés à faire le parcours de Villefranche à Lyon ; un crédit de 325.000 francs fut consenti de ce chef, et la délibération du Conseil Général ajoutait que cette mise en service aurait lieu « dans la mesure où ledit service sera rémunérateur, et sera destiné à empêcher l'évasion du trafic ».

Cette réserve apportée par le Conseil Général révélait la préoccupation très nette de ménager des ressources à la Régie départementale.

Avant même que cette délibération ait fait l'objet d'une approbation préfectorale, la Société Planche exploitant les lignes d'autobus en service se pourvut contre la délibération sus-énoncée¹.

M. Rivet, Commissaire du Gouvernement, put ainsi faire remarquer dans ses conclusions² que la hâte de la Société Planche à se pourvoir, n'avait d'égale que celle des représentants du département qui avaient mis à exécution les délibérations sus-visées sans même attendre les approbations nécessaires.

1. La question s'est posée de savoir à plusieurs reprises si un recours introduit contre une délibération qui n'avait pas encore fait l'objet de l'approbation des autorités de tutelle était recevable ; il n'est pas inutile de rappeler à cet effet que cette recevabilité a été consacrée par un arrêt du Conseil du 29 avril 1898. *Dieumeveult*, S., 1900-3-42. Le Conseil d'Etat ne s'est pas départi de cette jurisprudence ; il admet d'une façon générale que toute décision administrative alors même qu'elle n'a pas été régulièrement approuvée par les autorités de tutelle dont le concours est déclaré indispensable par la loi, peut faire l'objet de recours dont la recevabilité doit être reconnue.

2. Conseil d'Etat, *op. cit.*, S. 1933-3-82. Colonne 2.

Le recours formé par la Société Planche soumettait à l'appréciation du Conseil d'Etat la validité des décisions qui avaient autorisé la Régie départementale des chemins de fer à faire l'acquisition d'autobus, en vue d'aboutir à une exploitation lucrative.

Ces délibérations sont illégales, disait le recours parce qu'à moins de circonstances exceptionnelles, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'oppose à ce qu'une personne publique territoriale, organise une Régie d'autobus.

Le souci de remédier au déficit d'un réseau ferré pré-existant, ajoutait-il, ne peut être invoqué comme une justification suffisante par le Département, car si ce Département a institué une Régie de chemins de fer d'intérêt local c'est bien pour exploiter des trains à vapeur et non des véhicules automobiles dont l'usage ne rentre pas dans le rôle assigné à une Régie de voie ferrée.

Loin d'admettre ce raisonnement, le Conseil d'Etat se livra pour rejeter le recours des sieurs Planche à un examen minutieux des intérêts locaux. Il pose tout d'abord en principe que la Régie des voies ferrées du Département, n'était plus, au moyen des seuls convois sur rail, en mesure de satisfaire les besoins du public en matière de transports en commun.

C'est dans ce but qu'aux yeux du Conseil d'Etat, le Conseil Général du Rhône avait autorisé la Régie départementale des voies ferrées, *en vue d'un meilleur aménagement de ce service public*, à remplacer une partie des trains par des automobiles dont l'itinéraire suivait la voie ferrée départementale [pour se prolonger au delà de Villefranche jusqu'à Lyon.

Cette première partie de l'arrêt dégage donc dès l'abord une notion double destinée à servir de substratum à la décision du Conseil d'Etat ; cette double notion vise d'une part les besoins du public, et de l'autre le meilleur aménagement du service public intéressé en vue de satisfaire ces besoins.

Fidèle à ses principes individualistes, le Conseil d'Etat se préoccupe également de l'atteinte éventuelle qui pourrait être portée aux droits des particuliers, et de la concurrence apportée par la Régie au commerce privé mais sa réponse est négative. Il considère que la substitution envisagée ne porte aucune atteinte aux droits des particuliers d'exploiter des lignes sur le même parcours.

Le Conseil Général n'a agi que pour la sauvegarde de l'intérêt public, et s'il a prolongé le trafic de la Régie départementale jusqu'au chef-lieu c'est uniquement pour procurer au service en cause son complément nécessaire.

Si subtile que paraisse cette déduction, elle revêt une force considérable si l'on songe aux possibilités qu'elle ouvre dans l'avenir.

L'arrêt rendu sur le recours des sieurs Planche, constitue bien en effet un arrêt de principe puisqu'il dégage les notions sur lesquelles nous aurons à revenir, qui, en réalité prolongent l'étendue d'application d'une décision rendue en matière de transports à toutes les hypothèses où, par définition, se manifesteront les mêmes circonstances.

Les notions dégagées par le Conseil d'Etat sont triples ; c'est d'abord, la nécessité de satisfaire les besoins du public ; c'est ensuite celle de donner à un service public le complément qu'il exige et c'est enfin l'idée qu'il n'y

a pas d'atteinte au droit des particuliers, dès l'instant que ceux-ci demeurent libres de concurrencer l'entreprise municipale attaquée.

En fait cependant, sans se prononcer encore sur la valeur des notions ainsi admises, il faut reconnaître que l'arrêt rendu par la Haute Assemblée, à propos du recours des sieurs Planche marque une extension certaine des pouvoirs reconnus aux collectivités pour l'exploitation de leurs Régies.

Que trouve-t-on, en effet dans cet arrêt, sinon la possibilité offerte à ce genre d'entreprise de s'organiser avec des méthodes entièrement commerciales, d'aménager leurs services en vue de résister triomphalement à la concurrence d'entreprises privées dirigées selon les méthodes les plus modernes ?

C'est là, incontestablement, la marque d'un esprit nouveau. Sans doute les apparences sont-elles sauvées. La Haute Assemblée prend le soin d'affirmer certains principes, tel que celui de l'interdiction pour les Communes de se livrer à des opérations commerciales ou industrielles, mais les exceptions apportées à la règle finissent par diminuer considérablement la portée du principe.

Le Conseil d'Etat n'a fait d'ailleurs, dans l'arrêt Planche, que suivre les indications fournies par son Commissaire du Gouvernement, M. Rivet. Celui-ci avait nettement posé le problème ; il l'avait divisé en quatre interrogations précises¹. Les réponses fournies par

1. S., 1933-3^e partie p. 82, colonne 2. Ces interrogations sont les suivantes :

1^o Tout d'abord dans quelle mesure peut-il être dérogé à la règle de

M. Rivet à ces questions permettent une mise au point de l'état de la législation et de la jurisprudence.

Les conclusions du Commissaire du Gouvernement établissaient que les personnes publiques pouvaient normalement intervenir, quand il s'agissait de transports en commun à l'intérieur des agglomérations, parce que des raisons de police s'opposaient alors à la multiplication des entreprises et aussi quand il s'agit de transports par voie ferrée, parce que l'occupation privative que ceux-ci font obligatoirement du domaine public exclut toute idée de concurrence.

La doctrine classique étant ainsi rappelée, M. Rivet admet cependant qu'une intervention de personnes morales de droit public et notamment de la Commune, peut se justifier en matière de transport lorsqu'on se trouve en présence d'une concurrence ou d'une défaillance manifeste de l'initiative privée.

En ce qui concerne le second point examiné par le Commissaire du Gouvernement à savoir : par quoi justifier légalement l'existence de ces Régies départementales de transports automobiles ?, aucun texte ne permet de résoudre très nettement la question ; M. Rivet s'en rapporte en l'espèce à l'art. 46 de la loi de 1871 qui confère divers pouvoirs aux Conseils Généraux, pouvoirs parmi lesquels il est possible de faire figurer celui de

la liberté du commerce et de l'industrie en matière de transports réguliers en commun ?

2° En second lieu, s'il est vrai que les établissements publics et notamment le Département peuvent organiser les services de transports automobiles, peuvent-ils en assurer l'exploitation en Régie ?

3° Dans l'affirmative, la Régie nouvelle de transports automobiles qu'un Département décide de créer, peut-elle être confiée à une Régie de voie ferrée d'intérêt local déjà existante ?

4° Si la chose est possible, ne le sera-t-elle que sous certaines réserves à la condition, en particulier, que le parcours des autobus corresponde exactement au tracé fixé autrefois par les actes constitutifs du chemin de fer ?

créer une Régie. S'il s'était agi d'une Commune on n'aurait pas manqué d'invoquer l'art. 61 de la loi municipale. Au surplus, on peut observer que l'art. 2 de la loi du 21 août 1923 qui paraît faire allusion à un service régulier de transports automobiles exploité en Régie, implique aussi nécessairement la possibilité de créer ces Régies dont il consacre en même temps la légalité.

Il ne suffisait point cependant d'établir la légalité des Régies des services automobiles, légalité qui semble dès à présent reposer sur deux éléments : d'une part, les circonstances de fait, d'autre part, les deux textes de lois, à vrai dire assez peu explicites, que nous venons de mentionner. Il fallait également se préoccuper de la personnalité de l'exploitant. Le Département devait-il organiser une entreprise autonome pour l'exploitation d'un service automobile destiné à parfaire le fonctionnement du chemin de fer départemental ? Au contraire, était-il possible de confier l'exploitation de cette Régie à une Régie de chemins de fer d'intérêt local déjà existante ?

La principale objection formulée par les adversaires de l'unité d'exploitation, réside dans le fait que la Régie des chemins de fer, était, d'après les conditions mêmes de sa création, astreinte à un but unique : celui d'assurer l'exploitation des voies ferrées de son réseau.

Cette considération cependant, n'a parue déterminante ni au Commissaire du Gouvernement, ni au Conseil d'Etat. Aucun argument valable ne pouvait en effet s'opposer à l'unité d'exploitation. Les chemins de fer étant gérés en Régie, et par ailleurs la ligne nouvelle d'autobus devant l'être également, il paraissait même de l'intérêt d'une bonne administration de joindre les

services et d'assurer ainsi une meilleure cohésion dans leur fonctionnement et une meilleure économie dans leur gestion.

La réponse à cette dernière question ne manquait pas cependant d'en faire surgir une nouvelle. Les lignes d'autobus ainsi créées et exploitées par la Régie des chemins de fer devaient-elles suivre exactement le parcours établi lors de la création du réseau des voies ferrées ? C'est qu'en effet, la question de déplacement de l'assiette du parcours prévue pour un service de transports, avait donné lieu déjà à une jurisprudence qui s'était préoccupée des intérêts légitimes des particuliers se prétendant lésés par les conditions de parcours nouvelles ¹.

Le Commissaire du Gouvernement se déclare nettement hostile à l'idée de restreindre l'exploitation d'un service départemental, en raison d'intérêts privés qui ne faisaient que subir le jeu normal de la concurrence et qui d'ailleurs, ne souffraient d'aucune restriction dans l'organisation de leur exploitation future.

L'idée dominante, aux yeux du Commissaire du Gouvernement, était la suivante : « L'organisation de services « réguliers de transports en commun dans un Département dépend normalement du Département lui-même, seul capable de dresser un plan d'ensemble « rationnel, inspiré par l'intérêt public ».

1. La question des modifications de parcours s'est posée notamment au sujet d'un recours de la Chambre syndicale des loueurs propriétaires d'auto-cars (arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 1931, S., 1932-3-68) ; il s'agissait dans cette espèce du dommage qui aurait été causé au commerce libre par les avantages particuliers accordés à la Société des transports en commun de la région parisienne pour les services dits spéciaux que cette société organisait à son gré, en vue d'excursions ou les jours de courses.

Cet arrêt a permis de dégager la notion de légalité de ces extensions si leur destination et les conditions de leur fonctionnement les faisaient apparaître comme « un complément utile du service concédé ».

Cette raison déterminante l'a finalement emporté ainsi qu'on l'a vu. En vain a-t-on essayé de prétendre que l'adjonction de la ligne d'autobus avait pour but d'améliorer une exploitation déficitaire, et que cette considération à elle seule devait entraîner l'annulation de la délibération ; en vain a-t-on dit que le prolongement de la ligne doit faire double emploi avec le réseau du P.L.M., en vain a-t-on prétendu que la Régie bénéficierait sur ses concurrents, par suite du secours de la voie ferrée, d'un privilège inadmissible en regard des entreprises libres.

Le Conseil d'Etat, il est vrai, devant qui ces objections ont été présentées et développées semble, par son arrêt, les avoir éludées plutôt que réfutées¹, mais la doctrine serait mal venue de diminuer le mérite d'une décision qui peut, à certains points de vue, sembler contraire au principe classique, mais qui a le rare avantage de se préoccuper de l'évolution économique et industrielle et des besoins nouveaux du public.

En définitive, l'arrêt Planche en apportant d'importantes précisions relativement aux Régies concernant les transports, a été l'occasion pour le Conseil d'Etat de préciser des principes nouveaux qui dépassent les limites du cas particulier envisagé et qui marquent une orientation nouvelle de la jurisprudence en matière de Régies.

1. L'argument tiré de la concurrence redoutable faite à l'initiative privée, par un service public fortement organisé et ayant le secours d'avantages particuliers, a fait l'objet d'une jurisprudence aujourd'hui établie du Conseil d'Etat. Cf. entre autres, un arrêt du 13 janvier 1933 Mironneau, S., 1933-3-41. Le principe admis est que, dans le domaine des transports, l'initiative privée n'est pas entièrement libre et doit s'attendre à des sacrifices et à des conditions d'exploitation sévèrement organisées d'une part et plus sévèrement encore concurrencées d'autre part.

§ 3.

LE RAVITAILLEMENT ET L'ALIMENTATION

La matière des Régies municipales présente un caractère particulier qui en fait comme le reflet de l'évolution sociale moderne. Toutes les fois qu'un grand besoin social se manifeste, qu'il s'agisse d'un besoin de transport, d'un besoin d'hygiène ou de tout autre, on voit apparaître, à côté des initiatives privées qui s'efforcent de satisfaire ces besoins sociaux dans la mesure de leurs moyens et dans un but lucratif, des entreprises municipales qui répondent au même objet sans cependant chercher à en tirer les mêmes profits.

Le ravitaillement et l'alimentation ne pouvaient, étant donné cette considération particulière, échapper à l'emprise des initiatives communales.

Durant les hostilités déjà, il fallut que certaines personnes morales de droit public, se préoccupent d'assurer le ravitaillement en viande ou en denrées de toutes sortes, de leurs habitants¹. Ces services de ravitaillement pour l'alimentation se sont d'ailleurs révélés à l'usage d'une utilité certaine; leur activité s'est manifestée, non seulement sur le domaine de la fourniture de denrées et de leur transport dans la Commune, mais encore dans la répartition de ces mêmes denrées, dans l'établissement de leurs prix de revient et de leurs prix de vente calculés au plus bas.

Ces Régies municipales de ravitaillement et d'alimentation représentaient en effet, en doctrine, un avantage certain sur le commerce privé. Les Communes n'ayant

1. C. *supra*, 1^{re} Partie, Chap. 3.

pas à retirer de profit de leur exploitation, mieux encore, l'idée de bénéfices commerciaux leur étant, non seulement étrangère, mais encore interdite, les fournitures que les entreprises communales devaient effectuer à leurs clients se trouvaient ainsi vendues à meilleur prix.

Tel devait être du moins le résultat théorique des Régies municipales d'alimentation ou de ravitaillement.

Tel n'avait pas été cependant toujours le résultat effectif auquel elles sont parvenues, car si les Communes n'ont pas recherché un gain dans la vente de denrées d'alimentation, elles ont cependant eu à faire face à des frais d'exploitation parfois plus élevés que ceux du commerce libre.

Le Conseil d'Etat, à vrai dire, s'est montré plus accueillant en matière de transports et d'installation d'hygiène, qu'il ne l'a été en matière de ravitaillement. Ses arrêts cependant marquent depuis quelques années un effort certain de création vers une adaptation jurisprudentielle aux tendances manifestées avec une force croissante tant par le législateur lui-même que par les municipalités.

Dès le lendemain des décrets de 1926, le Conseil d'Etat devait connaître des recours formulés à propos de Régies concernant des services d'alimentation. Ce sont les recours exercés, l'un par un Syndicat professionnel des épiciers en détail, et l'autre par la Chambre Syndicale de Commerce en détail de Nevers, qui ont donné lieu à deux arrêts du 30 mai 1930¹.

Ces arrêts après s'être prononcés comme on l'a vu sur la légalité des décrets de 1926, ont dû aborder le problème de l'institution d'un service de ravitaillement communal. C'est le second arrêt qui trancha la question, non pas

1. *Op. cit.*, S., 1931-3-73.

d'une manière absolue, mais en se bornant à déclarer qu'en l'espèce, aucune circonstance particulière à la ville de Nevers ne justifiait la création d'un service municipal de ravitaillement. Le principe dont s'inspire, ainsi qu'il est facile de s'en apercevoir, l'arrêt de Nevers, constitue à vrai dire une sorte de transition entre la jurisprudence ancienne, antérieure aux décrets de 1926 et la jurisprudence ultérieure que nous examinerons plus loin ; il est cependant révélateur d'extension prochaine ; une incidente du considérant permettait en effet aux partisans de l'extension des Régies municipales de fonder quelque espoir sur l'attitude qu'adopterait la Haute Assemblée dans des espèces plus favorables.

La notion de circonstances particulières pouvant justifier l'installation d'un service de ravitaillement municipal devait en effet être reprise : elle devait recevoir une application éclatante en matière de boucheries municipales ; l'arrêt du 30 mai 1930 qui semblait dès lors, à première vue, consacrer une défaite des partisans de la régie, allait servir de base à tout un ensemble de décisions plus favorables.

L'arrêt du 30 mai dès lors, mérite bien, ainsi que nous l'avions indiqué, le titre d'arrêt de transition ; ce qui d'ailleurs l'établit, ce sont les conclusions mêmes du Commissaire du Gouvernement, M. Josse, qui, après avoir rappelé la jurisprudence antérieure, indique le sens dans lequel une exception est possible¹ ; les termes : « des

1. L'arrêt de la Chambre Syndicale de Nevers pour affirmer à nouveau l'interdiction faite aux Communes de se livrer aux opérations industrielles ou commerciales s'est reporté à la formule admise par une série imposante de décisions antérieures : Conseil d'Etat, 11 avril 1919. Dubot, *Leb.*, p. 371, 21 novembre 1923. Boudet, *Leb.*, p. 757 ; 20 janvier 1921, Agents d'assurances de Belfort, S., 1921-3-33 note de M. Hauriou ; 11 juin 1926, Reynaud, S., 1927-3-77 ; 14 février 1913, Lapeyre, S., 1918-19-3-31 ;

« circonstances particulières peuvent justifier la création
« d'un service communal » n'étaient pas d'ailleurs inédits
au 30 mai 1930 lorsque la Haute-Assemblée a examiné
le recours de la Chambre Syndicale de Nevers ; elle
avait déjà eu à les employer au lendemain des décrets
de 1926 dans des espèces qui se rapportaient au do-
maine même de l'alimentation et du ravitaillement.

C'est ainsi que, dans les arrêts Burgeat et Connat ¹ elle
avait condamné une entreprise de ravitaillement à
Chaumont et une boucherie municipale à Auxerre, en
raison du fait qu'aucune circonstance particulière ne
légitimait leur création.

Le Conseil d'Etat, dans l'espèce relative à la ville
de Nevers, s'était montré nettement hostile à la création
de Régies municipales. « Considérant, avait-il dit, que
« l'installation d'un service de ravitaillement destiné
« à la vente directe au public constitue une entreprise
« commerciale et qu'aucune circonstance particulière à
« la ville de Nevers ne justifiait la création en 1923, et
« le maintien au cours des années suivantes d'un service
« municipal de cette nature dans ladite ville : que le sieur
« Guin est dès lors fondé à soutenir qu'en refusant de
« déclarer nulles de droit les délibérations par lesquelles

12 juillet 1927, Truchi *Lebon*, p. 779. Ces différents arrêts consacrent que
l'incapacité des Communes en matière industrielle et commerciale admet
cependant des exceptions s'il s'agit de donner satisfaction à des besoins
essentiels de la collectivité que les initiatives privées ne se sont pas préoc-
cupées de satisfaire ou en raison de circonstances exceptionnelles. Cette
notion de circonstances exceptionnelles semble elle-même dans certains
cas, s'être atténuée jusqu'à en devenir une circonstance spéciale parti-
culière, voir notamment un arrêt du 28 mars 1924, *Leb.*, p. 347, 17 juil-
let 1928. Burgeat, S., 1929-3-30 et 27 mars 1930 Connat. Suivant que des
circonstances particulières se rencontraient ou non, le Conseil d'Etat a
accepté ou refusé de consacrer la création de régies municipales attaquées.

1. Conseil d'Etat, 13 juillet 1928, S., 1929-3-21 et 27 mars 1930, *Rec.*
1930, p. 349.

« la ville de Nevers a organisé ce service, le Préfet de la Nièvre a excédé ses pouvoirs ».

On voit bien, par les termes employés dans l'arrêt de Nevers que le Conseil d'Etat continue à affirmer sa réputation à admettre la création d'entreprises municipales toutes les fois que des circonstances particulières, où l'intérêt public, ne viennent pas légitimer cette création. En même temps qu'il déclarait nulles les délibérations ayant institué des organismes de vente directe au public, le Conseil d'Etat semblait cependant entrouvrir discrètement la porte aux créations régulières de Régies municipales ; les circonstances particulières en effet, qui ne se rencontraient pas à Nevers, pouvaient se retrouver en d'autres lieux ; en pareil cas, la Haute Assemblée se serait trouvée liée par son affirmation même et obligée de valider les Régies municipales créées à la suite de circonstances particulières.

Sans doute conservait-elle la latitude de définir la circonstance particulière, et de décider, si, dans chaque espèce déterminée, cette circonstance était suffisante ou non. Mais il n'empêche que, sur le principe même, le Conseil d'Etat ne se refusait pas à admettre une notion aux conséquences inéluctables.

Ces conséquences ne tardèrent pas à se manifester en jurisprudence. Quelques recours nouveaux amenèrent le Conseil à reconnaître la légalité des nouvelles entreprises municipales. La ville de Millau eut à cet égard une place toute particulière dans la jurisprudence du Conseil puisque, à son propos, la Haute Assemblée eut à préciser la délicate question de la création des boucheries municipales.

Il n'est pas inutile de rappeler les circonstances de fait :

dans le courant de l'année 1927, la municipalité de Millau eut à faire face aux plaintes des habitants de la ville qui protestèrent contre les prix excessifs pratiqués par les bouchers de la localité, et contre l'impossibilité où se trouvait la clientèle de contrôler le poids et la valeur des marchandises achetées.

Le 2 mars 1927, le Maire de Millau, prenait un arrêté par lequel il prescrivait l'affichage des prix de vente, et l'obligation pour les bouchers de la ville de délivrer à tout acheteur un bulletin mentionnant, indépendamment de la nature de la viande et de la désignation du morceau, le poids de celui-ci, ainsi que son prix rapproché du prix de base.

Cette réglementation parut intolérable aux bouchers qui, en signe de protestation, décidèrent de fermer purement et simplement leurs boutiques.

On se trouvait à la veille des fêtes de Pâques. Les bouchers de la ville de Millau pensèrent que l'opinion publique, anxieuse de ne pouvoir compter sur les menus traditionnels des fêtes pascales, ferait pression sur le Maire pour que celui-ci retire purement et simplement son arrêt. Mais le Maire, fit preuve d'énergie et d'initiative, et le 15 avril, la ville de Millau ouvrait une boucherie municipale.

Cette boucherie était donc bien créée sous l'empire d'une nécessité impérieuse de fait. Son fonctionnement parut donner satisfaction. Le 20 mai, le Conseil Municipal constatait que la boucherie fonctionnait normalement, qu'elle permettait un abaissement sérieux des prix de vente, qu'elle n'entraînait aucune charge budgétaire et laissait même un léger bénéfice ; aussi, décida-t-il de faire, de l'entreprise provisoire qu'il avait imaginée, une entreprise permanente.

Le Syndicat des bouchers n'exerça nul recours contre cette décision du 20 mai 1927, mais plus de deux ans après, en 1929, le Syndicat s'étant ressaisi, pensa introduire un recours par l'organe de son Président, le sieur Lavabre. Il saisit le Conseil Municipal de Millau d'une demande tendant à la suppression des boucheries municipales.

Une délibération du 24 mai 1929 rejeta cette demande, le 13 août, le Préfet se refusa à prononcer la nullité de cette délibération, et dans les premiers jours d'octobre 1929, un recours était introduit devant le Conseil d'Etat.

Il est à remarquer que, dans le cas de la boucherie de Millau, la situation de fait présente de notables différences avec celles qui ont été relevées par les arrêts de Nevers. Alors qu'à Nevers, nulle nécessité de fait, du moins le Conseil d'Etat l'affirme, pas plus à l'origine de la création de l'organisme de vente, c'est-à-dire en 1923, qu'ultérieurement, ne venait justifier cette institution, au contraire, dans l'affaire de la boucherie de Millau, il est incontestable que la création de la boucherie municipale a été motivée par l'attitude même du commerce local. Il y eut, sans contredit possible en avril 1927, une circonstance particulière d'une gravité certaine, qui obligea le Maire de Millau à prendre les mesures appropriées pour assurer à ses concitoyens la satisfaction de besoins légitimes.

Mais, le recours exercé sous le nom du sieur Lavabre par le Syndicat des bouchers de Millau répondait à cette objection par une argumentation assez subtile : les circonstances, disait-il, qui, au début, avaient pu justifier jusqu'à un certain point, la création d'une boucherie

municipale, se trouvent à l'heure actuelle complètement oubliées. Plus de deux ans se sont écoulés ; le commerce local a repris son fonctionnement ; les circonstances particulières exigées par le Conseil d'Etat pour autoriser la création de Régies municipales ne sont plus en cause. Quelles que soient les preuves que l'on puisse apporter de la régularité du fonctionnement de la boucherie municipale, quel que soit le bénéfice que puissent en tirer les habitants, quel que soit également le peu de préjudice porté au commerce libre vis-à-vis duquel la boucherie municipale joue davantage le rôle d'un organisme régulateur que celui d'un monopole, il faut néanmoins que cette boucherie soit supprimée, car son existence est contraire au principe même de l'interdiction faite aux Communes d'exercer un commerce ou une industrie.

M. Rivet Commissaire du Gouvernement, dans des conclusions remarquables, précisa toute la portée du problème soumis au Conseil d'Etat¹. Il indiqua que le recours exercé par le sieur Lavabre aurait pu prendre deux formes distinctes : il aurait pu adopter la procédure des art. 65 et 67 de la loi de 1884, et s'en prendre à la délibération qui a donné autrefois à la Régie son caractère permanent ; il aurait pu aussi prendre la forme d'un recours contre l'arrêté préfectoral qui a refusé de déclarer nulle de droit une nouvelle délibération du Conseil Municipal, décidant de maintenir l'institution malgré les demandes de suppression formulées par les bouchers de Millau. Mais, quel que soit le recours exercé et quelle que soit l'époque à laquelle il faille se placer pour apprécier la régularité de la création de la bouche-

1. S., 1933-3- p. 86 et suiv.

rie municipale, cette création paraît également justifiée.

Si en effet, on se place en 1927, époque où la boucherie municipale était créée, il est certain qu'il y eut à ce moment à Millau un véritable intérêt public à protéger les habitants contre les tentatives de pression du commerce local des boucheries.

Si l'on se place ensuite à une époque plus récente qui est celle du recours, il ne semble pas qu'en 1929, les raisons qui justifiaient la création d'une Régie municipale aient disparues. La boucherie municipale de Millau, ne continue-t-elle pas à fonctionner normalement ? n'a-t-elle pas un rôle utile en tant que régulateur des prix ? ne répond-elle pas encore à l'intérêt public ? Cet intérêt public ne se borne pas, selon M. Rivet, à examiner simplement la situation de fait lors de la création de la Régie intéressée ; l'intérêt public demeure, du fait même que la Régie répondait bien au moment de sa création à des préoccupations destinées à le satisfaire : mais par suite, le maintien de la Régie répond à un souci différent d'intérêt public.

En effet, supprimer une Régie municipale dont la création est justifiée, et dont le fonctionnement a donné toute satisfaction, serait exposer les finances de la collectivité aux aléas d'une liquidation prématurée. Or, si l'intérêt financier de la Commune ne peut être considéré comme un intérêt public suffisant pour justifier la création d'une Régie, il n'en est pas de même en ce qui concerne son maintien.

La recherche du lucre ne saurait autoriser à elle seule une exception au principe de l'incapacité des Communes en matière industrielle et commerciale ; mais autre chose est la recherche du lucre, autre chose est le souci

d'éviter un déséquilibre dans les finances communales lorsque ce déséquilibre doit résulter de la suppression d'une Régie dont le fonctionnement s'est avéré particulièrement utile et conforme aux besoins de la collectivité.

Par ailleurs, il semble même que le maintien d'une Régie municipale dans l'hypothèse où la création de cette Régie répond à une circonstance exceptionnelle soit également conforme à l'intérêt public proprement dit. Rien ne permet de dire en effet que les circonstances exceptionnelles qui ont nécessité la création de la Régie ne viendraient pas à se reproduire, si cette Régie était supprimée.

Dans le cas particulier de la ville de Millau, le Syndicat local de la boucherie a fait preuve de beaucoup plus de modération après la fondation de cette dernière. Sa suppression seule serait de nature peut-être à permettre le retour aux anciens errements, aussi le Conseil d'Etat, par son arrêt du 23 juin 1933¹ décida-t-il de rejeter le recours du sieur Lavabre et de tout autre.

La décision au surplus est des plus succinctes, et ses motifs déclarent simplement qu'il « résulte de l'instruction que la boucherie municipale a été créée à Millau « par délibération du Conseil Municipal en date des « 20 mai et 14 juin 1927, pour un motif d'intérêt public, « en raison tant de la résistance opposée par les bouchers « à l'exercice par le Maire des pouvoirs spéciaux qui lui « appartenaient en ce qui concerne le débit de la viande, « que de la fermeture des étals qui s'en est suivie ».

L'arrêt ajoute que c'est également pour un motif d'intérêt public que, par sa délibération du 24 mai 1929

1. S., 33-3-88 avec les conclusions de M. Rivet et une note de M. Alibert.

la ville s'est refusée à opérer la suppression de ce service légitimé dans son institution.

On eut aimé trouver dans l'arrêt du Conseil d'Etat des précisions plus complètes sur l'intérêt public qui justifiait, au moment du recours, le maintien de la Régie municipale de Millau. Le Conseil d'Etat aurait pu, en effet, profiter de cette circonstance pour préciser les différences pouvant exister entre deux intérêts publics qui nous paraissent, quant à nous, distincts, et que l'on pourrait appeler « l'intérêt public de création » et « l'intérêt public de maintien » d'une Régie.

Alors que le premier présente un côté positif, et a pour but de remédier à des inconvénients qui se sont déjà manifestés, le second au contraire, présente un côté plutôt négatif, et se propose de prévenir le retour de ces inconvénients. L'un corrige, l'autre évite ; le premier est fait d'action, le second est fait d'attente ; le premier doit être exempt de toute idée de lucre et de toute préoccupation financière, il n'est pas interdit au second de s'en inspirer. La satisfaction du premier ne doit pas permettre la recherche de bénéfice. L'examen du second autorise que l'on cherche à éviter des pertes.

Il n'eut pas été inutile cependant que les deux aspects de cet intérêt public dont on rencontre les manifestations à chaque pas, en matière de Régie municipale, eussent été plus indiqués par la Haute Assemblée. Sans doute songera-t-elle à préciser cette notion dans une décision prochaine.

L'arrêt Lavabre ne marque pas d'ailleurs le dernier stade de la jurisprudence de la Haute Assemblée en matière de boucherie municipale et de Régie relative au ravitaillement et à l'alimentation des villes. Une espèce

récente a donné lieu à un arrêt du 24 novembre 1933, (arrêt Zénard)¹ qui déclare expressément que le maintien d'une boucherie municipale pouvait être légitimé par la préoccupation d'obtenir une régularisation du prix de la viande. Le Conseil d'Etat semble bien ainsi s'engager dans la voie d'une définition de ce que nous avons appelé « l'intérêt public de maintien d'une Régie ».

Il s'agissait en l'espèce d'une Régie établie à Reims durant la guerre, à l'effet de pourvoir à la fourniture en viande de la population durant la fermeture des boucheries privées.

La légitimité de cette création ne faisait aucun doute. En effet, la fermeture des boucheries privées constituait une de ces circonstances exceptionnelles qui autorisait, au premier chef, la création d'une entreprise municipale.

La boucherie de la ville avait cependant continué à fonctionner après guerre ; tant que les boucheries privées n'avaient pas repris leur vente normale, on pouvait encore considérer que l'entreprise municipale répondait toujours à l'intérêt public.

On se trouvait en effet pendant l'époque de reconstruction dans un état de transition qui autorisait les initiatives de la ville. Mais, cette période elle-même ne tarda pas à prendre fin, et bientôt il y eut à Reims suffisamment de boucheries privées pour subvenir aux besoins de toute la population. C'est alors que se posa le problème de savoir si le maintien des boucheries municipales était conforme à la légalité.

Le commerce privé estimait en effet qu'il n'était pas possible à la ville de Reims de maintenir définitivement

1. *Vie communale et départementale*, 23 février 1934, p. 97 et 26 mai 1934 p. 229 avec une étude de M. le Professeur Achille Mestre.

sa Régie. L'arrêt Zénard qui trancha le débat, constitue à n'en pas douter une innovation de jurisprudence dans la voie d'une extension de l'aptitude industrielle et commerciale des Communes.

La Régie municipale de la ville de Reims débite aux particuliers de la viande ordinaire et aussi de la viande frigorifiée. Sur ce dernier point, le maintien de la Régie semblait ne faire l'objet d'aucune difficulté, le commerce privé à Reims ne débite pas en effet de viande frigorifiée. Or, il est incontestable que la vente de cette denrée présente un intérêt certain pour les parties les moins aisées de la population.

En ce qui concerne au contraire la viande ordinaire, celle-ci était très normalement offerte à la population par le commerce privé.

Dès lors, il semblait que les circonstances exceptionnelles ayant disparu, aucune raison ne militait plus en faveur de ce maintien de la Régie municipale en un temps et en un lieu où la vie économique était redevenue normale.

Tel était le problème¹ et cependant, malgré ce raisonnement qui paraissait entièrement conforme à la doctrine du Conseil d'Etat et qui aurait dû aboutir à la fermeture de la boucherie municipale, le maintien de cette dernière fut décidé par l'arrêt du 24 novembre 1933.

La Haute Assemblée admit en effet une des raisons que la ville de Reims invoquait en faveur de sa boucherie. Le fonctionnement de la boucherie municipale n'a pas eu pour effet de réduire le nombre des boucheries privées

1. Cf. L'étude de M. Mestre dans *Vie communale et départementale*, mai 1934, n° 126, p. 229. L'éminent commentateur de l'arrêt Zénard a remarquablement posé le problème et toute la portée de la formule nouvelle employée par le Conseil d'Etat.

qui, au contraire, est allé en augmentant, déclarait la ville. Le service municipal ne s'est donc pas substitué aux boucheries privées. Tout en assurant au détail la fourniture des viandes frigorifiées que les boucheries privées ne vendaient pas, il a simplement permis, en ce qui concerne la viande fraîche, une meilleure adaptation des cours de détail aux conditions économiques, et par suite, la réglementation des prix d'une denrée de première nécessité.

Le maintien de la boucherie municipale se justifiait ainsi par un intérêt local, et ne constituait pas dès lors un excès de pouvoirs.

Ce point de vue entièrement adopté par l'arrêt du Conseil d'Etat, marque un progrès certain sur la doctrine qui avait été à peine esquissée dans l'arrêt Lavabre ; l'intérêt public peut être donc, non pas seulement un intérêt positif, mais également une sorte d'intérêt préventif.

Le maintien d'une Régie municipale, alors même que cette Régie n'apporte aux habitants de la Commune aucun avantage immédiat et particulier, est conforme néanmoins à l'intérêt public, s'il a pour effet d'empêcher la survenance d'inconvénients qu'entraînerait sa disparition.

Cependant, comme le fait très justement observer M. Mestre¹ le véritable intérêt de l'arrêt est ailleurs : « il réside dans une référence expresse aux considérations « d'ordre économique en vue de justifier juridiquement « le maintien de la Régie ».

Le Conseil d'Etat n'était jamais allé jusqu'à admettre que des considérations économiques, telles que le con-

1. *Op. cit.*, p. 230.

trôle des prix puissent justifier la création et le maintien d'une Régie municipale. Bien au contraire, c'est au nom de la liberté du commerce que la jurisprudence ancienne condamnait les initiatives communales.

L'arrêt Lavabre qui avait marqué avant l'arrêt Zénard l'extension la plus grande de la capacité industrielle et commerciale des Communes s'inspirait encore d'un motif d'intérêt public : celui de ne pas compromettre les finances municipales par la création d'un déficit dû à la suppression de la boucherie de Millau dont les frais n'étaient pas encore amortis.

L'arrêt Zénard, en mêlant l'économique à l'administratif, paraît bien s'être montré favorable aux tendances de plus en plus municipalistes de certaines Communes. Le socialisme des villes paraît ainsi en voie d'extension, et la vieille incapacité industrielle et commerciale des Communes se résorbe de plus en plus devant le nombre croissant des exceptions apportées à la règle.

Ce municipalisme dont les manifestations les plus sûres sont une mainmise de plus en plus grande des organismes communaux sur les domaines réservés de la production et de la consommation, n'est pas cependant sans présenter des avantages certains ; on en est encore en effet, même en adoptant les thèses les plus audacieuses des municipalistes, à la période de la libre concurrence entre les entreprises municipales et celles du commerce ou de l'industrie privée. A Millau aussi bien qu'à Reims, les boucheries du commerce libre continuent à exister concurremment avec celles des villes. Peut-être même, si l'on considère les faits, n'y a-t-il pas pour les municipalistes dans les arrêts Lavabre et Zénard, le signe d'un succès aussi grand que celui qu'ils désireraient. La Commune

est sans doute plus largement habilitée à faire le commerce, mais il n'y aurait de succès véritable pour le municipalisme, que si la Commune était la seule à exercer le commerce dans la branche où elle a fondé une Régie municipale. Or, il n'en est rien. Bien au contraire, il résulte des arrêts mêmes qui ont été analysés que si telle était la situation l'entreprise municipale serait certainement condamnée et la victoire des municipalistes est surtout une victoire à la Pyrrhus.

§ 4.

LES ENTREPRISES DE SPECTACLE

Les initiatives municipales des Communes ne se sont pas exercées seulement dans le domaine de l'utile ; il fallut très tôt empiéter aussi sur celui de l'agréable. C'est ainsi que certaines Communes pensèrent à organiser des Régies municipales de spectacles.

Ces spectacles prirent les formes les plus diverses, faites tantôt de représentations théâtrales, tantôt de représentations cinématographiques.

Il est impossible de donner, quant à présent, une énumération limitative des différentes formes de spectacles pouvant faire l'objet de préoccupations communales. Sous la désignation générale de « spectacles », il y a lieu de classer toutes les entreprises des Communes ayant pour but de fournir aux habitants, sous forme de représentations artistiques ou documentaires, les distractions diverses participant d'une façon générale à tout ce qui a trait aux arts d'agrément.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, en matière de

spectacles municipaux s'est manifestée par l'arrêt Giaccardi¹.

Il s'agissait en l'espèce, de l'exploitation d'un cinématographe par la ville de Draguignan. Un service public municipal de représentations cinématographiques avait été organisé et concédé par la ville. Un commerçant de la localité, exploitant un cinématographe privé, le sieur Giaccardi, avait attaqué les délibérations du Conseil municipal prévoyant l'organisation et la concession de l'entreprise litigieuse. Le Préfet du Var ayant refusé de prononcer la nullité desdites délibérations, le sieur Giaccardi, s'était pourvu devant le Conseil d'Etat, lequel fit droit à sa demande.

Les motifs retenus par le Conseil sont des plus sommaires : « considérant, dit-il, qu'il résulte de l'instruction « que, dans la ville de Draguignan, il n'existait aucune « circonstance particulière pouvant faire regarder l'ex- « ploitation d'un cinéma comme ayant un caractère « d'intérêt public de nature à justifier légalement son « érection en service public municipal susceptible d'être « géré par la ville ou par un concessionnaire ; que le « sieur Giaccardi est donc fondé à soutenir que les déli- « bérations attaquées, par lesquelles a été organisé et « concédé un service public municipal de représenta- « tions cinématographiques à Draguignan, sont nulles « de droit ».

Ces motifs, ne donnent, comme on le voit, que peu de prise aux commentaires de la doctrine. Ils se retranchent derrière les faits révélés par l'instruction. Sans reproduire ces faits, ils soutiennent que l'information n'a pas permis de découvrir une de ces circonstances exceptionnelles

1. Conseil d'Etat, 27 février 1931, S., 1931, 3^e Partie, p. 79.

qui aurait pu justifier la création d'une Régie municipale. Il n'y a là que l'application d'une jurisprudence traditionnelle.

Le problème eut cependant mérité, de la part du Conseil d'Etat, plus d'attention. L'arrêt Giaccardi aurait pu permettre à la Haute Assemblée de préciser son point de vue en matière d'organisation des spectacles publics. A bien regarder les choses, n'est-il pas possible de trouver, à défaut d'une circonstance exceptionnelle, un intérêt public local permettant de justifier la création par la ville d'une entreprise de cinéma, ou de tout autre spectacle.

L'entreprise cinématographique litigieuse puisqu'il s'agit d'elle en l'espèce, n'avait-elle pas un intérêt certain ?

Ne permettait-elle pas à la ville de présenter des films d'un ordre documentaire se rapportant à l'activité municipale ou vulgarisant un enseignement que les entreprises privées de cinématographie n'auraient pas voulu présenter à leur public.

Par ailleurs, à supposer que le cinématographe municipal fut dirigé par un homme compétent, et contrôlé par une direction artistique judicieusement choisie, n'était-il pas également possible de prétendre qu'il présentait un intérêt public local, celui qui consisterait à former le goût du public et à l'empêcher d'être corrompu par le spectacle d'œuvres peu artistiques.

Il semble que des considérations de cette nature puissent parfois légitimer l'intervention des Communes dans un pareil domaine et il est permis de penser qu'elle serait consacrée par la jurisprudence. Toutefois, étant donné que les entreprises de spectacles n'ont

pas pour objet de satisfaire à un besoin aussi impérieux que celles relatives à l'hygiène ou à l'alimentation, il est vraisemblable que le Conseil d'Etat n'admettrait que très difficilement l'existence d'un intérêt public susceptible de justifier la création d'une Régie en pareille matière¹.

§ 5.

LES MONOPOLES DE FAIT

Il suffira, en matière de monopoles de fait, de se reporter à la jurisprudence qui a déjà été examinée pour la période antérieure aux décrets de 1926.

Les décrets de 1926 n'ont pas en effet modifié la matière des entreprises municipales en ce domaine.

Le monopole de fait a toujours nécessité l'intervention des Communes, aussi est apparu très tôt le besoin de veiller strictement à la réglementation des initiatives municipales en cette matière. Les règles relatives à l'intervention des Communes en matière de distribution d'eau, de gaz, d'électricité et de réglementation du monopole des transports, ne font l'objet d'aucune évolution depuis la promulgation des décrets de 1926.

On a vu, à propos de l'arrêt des frères Planche, en

1. Un arrêt rendu par l'Assemblée publique du Conseil d'Etat le 18 janvier 1935 (*Didier et autres*) a prononcé l'illégalité d'un cinématographe exploité par la Commune de Fort de France. Cet arrêt qui confirme la jurisprudence antérieure en matière d'entreprises de spectacles. (*Reynaud* 12 juin 1926, *Rec. des Ar.* p. 591. — *Giaccardi*, 27 février 1931, *Rec. des Ar.* p. 225. — *Société la Solidarité Ternoise*, 24 novembre 1933) est intéressant en ce que la participation de la Commune à l'entreprise avait revêtu la forme d'un contrat de location avec un entrepreneur. Le Conseil d'Etat a estimé que les stipulateurs du contrat (qui prévoyait notamment l'approbation des tarifs des places par le Maire) faisaient de l'exploitation une véritable entreprise commerciale. Le Conseil d'Etat avait jugé différemment dans une affaire analogue (Ville de Narbonne, *Rec. des Ar.* p. 236) où le contrat avait été considéré comme une simple location.

matière de transports¹ les quelques innovations apportées par la jurisprudence dans l'hypothèse où le monopole de fait se trouvait, par suite de la création d'une industrie concurrente, obligé d'accroître sa propre étendue afin de ne pas déperir.

1. Cf. *supra*, Livre 3, Chap. 2 § 2.

CHAPITRE III

LES NOUVEAUX PRINCIPES JURISPRUDENTIELS

La jurisprudence du Conseil d'Etat, postérieure aux décrets de 1926, n'a été jusqu'à maintenant examinée que d'une façon analytique. Cette étude aura permis de voir les principaux cas où le Conseil d'Etat avait validé l'existence des Régies municipales, et ceux, au contraire, où il avait annulé les délibérations qui avaient présidé à la création d'entreprises de ce genre. Mais, après l'analyse, vient la synthèse. La matière jurisprudentielle que nous avons étudiée permet de dégager des principes ; ce n'est pas au seul gré de sa fantaisie que le Conseil d'Etat a confirmé ou annulé les délibérations qui lui étaient déférées.

Dans le corps de ces arrêts se rencontrent des expressions qui représentent chacune un principe et permettent d'édifier une doctrine. A l'ancienne notion de « circonstances exceptionnelles » qui seule, autrefois, légitimait pour le Conseil d'Etat, la création des Régies municipales, la jurisprudence a substitué des expressions plus précises : les « circonstances exceptionnelles » sont devenues des circonstances particulières de temps et

de lieux » ; l'intérêt public envisagé par la Haute Assemblée n'est plus qu'un intérêt public local, enfin on voit que le Conseil d'Etat s'est parfois inspiré plus ou moins expressément de la considération d'intérêts économiques ou financiers. Il y a là autant de principes qui méritent d'être isolés et doivent trouver leur place dans un ensemble judicieusement raisonné.

Sans doute, nous objectera-t-on, que cet ensemble n'est pas immuable ; la doctrine du Conseil d'Etat n'est pas encore à l'état statique ; son attitude à l'égard des Régies municipales n'est pas définitive ; ses arrêts contiennent en eux-mêmes un dynamisme propre qui permet de pressentir de nouvelles réformes. Il n'en demeure pas moins cependant qu'en l'état actuel, la doctrine du Conseil d'Etat marque une évolution qui, sans être achevée n'en est pas moins fort avancée.

Les principes sur lesquels elle repose méritent d'être définis ; ils s'harmonisent en un ensemble où les contradictions sont en voie de disparition et où surgissent des possibilités nouvelles.

§ 1.

ÉVOLUTION DE LA NOTION CLASSIQUE DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

Dans la phase que l'on pourrait appeler « la phase de la jurisprudence classique »¹ deux notions étaient surtout apparues qui, dans un certain nombre d'hypothèses, permettaient de déclarer conformes à la loi les délibérations des Conseils Municipaux instituant des Régies municipales. Ces notions étaient celles de « cir-

1. V. *supra*, 1^{re} Partie.

constances exceptionnelles » et celles de « non concurrence avec le commerce ou l'industrie privés ».

Différents arrêts¹ rendus dans cette période avaient permis de définir et de préciser l'attitude du Conseil d'Etat. La Haute Assemblée se montrait favorable aux entreprises municipales toutes les fois que ces entreprises faisaient partie du domaine de l'hygiène publique (arrêt du 26 janvier 1906, Chambre Syndicale des propriétaires de bains) ou lorsqu'elles avaient pour but d'améliorer le fonctionnement d'un service public (arrêt Chapelon du 19 avril 1918).

De même, la notion s'était infiltrée peu à peu dans la jurisprudence que les autorités municipales étaient en droit d'instituer certains services exorbitants de leurs attributions naturelles toutes les fois que la carence des initiatives privées commandaient impérieusement l'intervention municipale (arrêt Dubot, du 11 avril 1919).

Enfin, et surtout pendant la guerre, il a été admis que toutes les fois qu'une circonstance exceptionnelle nécessitait l'intervention de l'autorité municipale, cette intervention devait être approuvée.

Si l'on voulait fournir une définition de la notion de circonstances exceptionnelles, on se trouverait en réalité

1. Arrêts les plus typiques. L'arrêt *Bonnardot*, 1896, celui de la *Chambre Syndicale des propriétaires de bains* du 26 janvier 1906, l'arrêt *Chapelon* du 19 avril 1918, l'arrêt *Dubot* du 11 avril 1919 (V° *supra*, 1^{re} Partie) ont maintenu dans diverses hypothèses les délibérations municipales entraînant une exploitation commerciale ou industrielle. Un très grand nombre d'arrêts en revanche, (par exemple : arrêt *Descroix*, 1^{er} février 1901, *Casanova*, 29 mars 1901 ; *Espagnol*, 26 juillet 1904 ; *Bourreau*, 9 juillet 1909) annulent les délibérations de Conseils Municipaux rendus en matière d'assistance médicale. De même les arrêts du 21 janvier 1921 (*Caisse régionale de Belfort*), du 28 mars 1924 ; (*Syndicat de la Poissonnerie au détail*), du 11 juin 1926, (*Raynaud*) affirment à nouveau en diverses matières le principe de l'incapacité des Communes en matière industrielle et commerciale. Cf. R. Lagrange, *Des régies municipales*, *Ecole des communes*, 1927, p. 62.

assez embarrassé. Il ne semble pas que le Conseil d'Etat ait pris le soin de définir les caractéristiques de ce genre de circonstances. Les arrêts antérieurs à 1926 contiennent en effet parfois l'emploi des mots « circonstances exceptionnelles » sans que cependant la valeur intrinsèque de cette désignation ait été clairement exposée.

La circonstance exceptionnelle, au sens ordinaire, paraît une notion fuyante qui résulte principalement des nécessités de fait.

Ces nécessités peuvent se manifester sous la forme d'une carence de l'industrie privée ou encore sous les aspects d'un événement imprévu, tel que la guerre bouleversant l'économie normale du commerce et de l'industrie. Enfin, dans certains cas, la circonstance exceptionnelle peut provenir de la nécessité d'améliorer le fonctionnement d'un service public en instituant des entreprises qui, quoique conçues sous la forme d'une Régie municipale à caractère industriel ou commercial sont nécessitées cependant par le fonctionnement même du service dont on projete l'amélioration.

La circonstance exceptionnelle en principe, est dès lors un fait qui dépassant les simples initiatives privées, nécessite l'intervention de l'organisme collectif mieux armé pour remédier aux inconvénients constatés, et mieux qualifié aussi pour se préoccuper de l'intérêt général des habitants. Parmi les arrêts antérieurs à 1926 qui ont été étudiés dans la première partie de cet ouvrage, de nombreux exemples de circonstances exceptionnelles ont été fournis ; qu'il s'agisse en matière médicale de l'absence de tout médecin, dans un pays neuf ou qu'il s'agisse de l'installation de bains-douches ou de lavoirs municipaux, la notion de circonstances exceptionnelles se retrouve.

En matière médicale, elle résulte par exemple du fait qu'exceptionnellement, certaines localités étant privées de la présence d'un médecin l'organisme chargé d'assurer la gestion des intérêts collectifs a été tout naturellement conduit à se préoccuper de cette situation qui laissait les habitants sans défense contre les attaques de la maladie. Aussi, en pareil cas, cette circonstance exceptionnelle, justifie-t-elle l'intervention de la municipalité qui peut octroyer des subventions à un médecin afin de l'amener à résider dans un lieu où aucune assistance médicale n'était organisée.

De même, dans certaine hypothèse, la création de bains-douches municipaux se justifie-t-elle, par les avantages exceptionnels qu'ils peuvent conférer, ou par des difficultés dans les régions privées d'eau, d'assurer aux habitants un confort auquel ils aspirent dans l'intérêt même de l'hygiène.

L'esprit peut facilement imaginer des circonstances exceptionnelles aux aspects les plus divers. La guerre de 1914 a été de toutes ces circonstances, la plus grande. Elle a entraîné, ainsi qu'on l'a vu (v. *supra* 1^{re} partie) par suite des nécessités du moment, l'institution de nombreuses Régies municipales. On peut même dire qu'elle est l'origine des décrets de 1926 puisque selon le mot de M. Mossé¹ : « l'outillage réglementaire » dont ces décrets ont doté les Communes a surtout été provoqué par la multiplicité même des Régies municipales.

L'importance des circonstances exceptionnelles qui, peu à peu, avait entraîné la création de Régies municipales à caractère industriel ou commercial, a donc été telle que ces circonstances ont conquis un véritable droit

1. Armand Mossé, *La réglementation des Régies municipales*, p. 17.

de cité dans notre législation, puisqu'on a pu dire qu'elles sont à l'origine de la réglementation des décrets et qu'elles expliqueraient, jusqu'à un certain point, l'expérience qu'on a voulu faire en autorisant les Communes, plus largement que par le passé, à se lancer dans l'aventure de ces exploitations aux apparences commerciales.

La circonstance exceptionnelle paraît alors être suffisamment importante pour entraîner une infraction au principe toujours vivant dans notre droit, de l'incapacité des Communes en matière de commerce et d'industrie. Mais, si dans les débuts, ainsi qu'il a été indiqué, la jurisprudence du Conseil d'Etat exigeait que la circonstance qui se trouve à l'origine de la fondation d'une entreprise commerciale fut vraiment et tout à fait exceptionnelle au point qu'on ait pu dire qu'elle était « introuvable »¹, il semble que cette notion se soit peu à peu atténuée.

Alors que dans les premiers temps, la Haute Assemblée ne consentait à s'incliner devant l'institution d'une nouvelle Régie que dans l'hypothèse où celle-ci était rendue indispensable par une nécessité inéluctable, elle ne tarda pas à se montrer bientôt moins difficile, et la notion primitive de circonstance exceptionnelle perdit peu à peu une grande partie de sa rigueur. Néanmoins, en se réservant le droit d'apprécier le caractère des circonstances qui avaient accompagné la création des Régies et en évitant d'en définir le sens et la portée, le Conseil d'Etat gardait un contrôle absolu sur les initiatives municipales. Il justifiait d'ailleurs cette attitude par la préoccupation de ne voir porter aucune atteinte à l'industrie ou au commerce privé par suite de la fondation d'une Régie municipale.

1. Mossé, *op. cit.*, p. 24.

La notion de « circonstances exceptionnelles » se trouvait ainsi complétée par une notion d'apparence négative : la non concurrence des initiatives privées.

Cette préoccupation a même figuré dans les considérants de certains arrêts : c'est ainsi que dans l'arrêt : « Chambre Syndicale des propriétaires de bains » du 2 février 1906, le Conseil d'Etat a reconnu la validité d'une délibération du Conseil Municipal de Paris qui avait voté un crédit pour l'établissement d'un service public de bains-douches, service gratuit sous la seule réserve d'une redevance de dix centimes pour la location du linge. Un tel service, dans la pensée du Conseil d'Etat, était du domaine de l'hygiène publique. Il ne portait en outre aucune atteinte aux principes de la liberté du commerce et de l'industrie car il s'adressait à une clientèle tout autre que celle des établissements payants.

On voit apparaître ainsi le souci de compléter la notion de circonstance exceptionnelle, ou celle de meilleur fonctionnement d'un service public, par la remarque que l'entreprise municipale intéressée ne concurrencera pas l'industrie privée.

A vrai dire, le plus souvent, ce défaut de concurrence solennellement affirmé par le Conseil d'Etat, est plutôt une assertion qu'une réalité ; il serait vain par exemple de prétendre que les établissements de bains-douches municipaux ne concurrencent pas, jusqu'à un certain point, les établissements de bains-douches privés. Il n'est pas plusieurs façons de vaquer aux soins de l'hygiène. Que l'institution des bains municipaux ou de piscines n'ait eu uniquement en vue que d'assurer une meilleure hygiène des habitants, ou qu'elle ait été poursuivie pour répondre à d'autres préoccupations, telles par exem-

ple que des préoccupations sportives, il n'en reste pas moins qu'à la suite de la mise en service de l'établissement municipal les établissements privés du même genre perdent une partie de leur clientèle.

Néanmoins, dans l'espèce sus-visée, certaines circonstances de fait permettaient de croire, à condition qu'on y mit une certaine complaisance, que la Ville de Paris, ne causerait pas de préjudice aux propriétaires de bains. Le Conseil d'Etat a surtout été heureux de pouvoir reproduire cette assertion sans y regarder de trop près, car il a surtout été guidé par la pensée déterminante qu'il s'agissait d'améliorer le fonctionnement du service public de l'hygiène. Or, l'amélioration d'un service public peut être considérée comme une circonstance suffisamment importante pour autoriser une infraction à l'incapacité des Communes en matière industrielle ou commerciale. Mais à vrai dire, ce n'est pas le caractère exceptionnel des circonstances plutôt que la considération de l'intérêt public, qui a déterminé le Conseil d'Etat.

On en vient ainsi, par une transition naturelle, à se demander si la notion qui a amené la jurisprudence administrative à habiliter les Communes dans un certain nombre d'entreprises industrielles ou commerciales a été unique, ou si au contraire, plusieurs notions déterminantes n'ont pas influé sur les arrêts du Conseil d'Etat.

En effet, dans sa phase classique, le Conseil d'Etat valide les délibérations attaquées, en se fondant, soit sur des circonstances exceptionnelles résultant de la nécessité d'améliorer un service public ou de la carence de l'initiative privée, soit sur la satisfaction d'un besoin d'utilité générale que poursuivait la Commune (solution implicite de l'arrêt Raynaud, 11 juin 1926). Ces notions

répondent toutes à une pensée unique : celle qui consiste à autoriser exceptionnellement les Communes à faire le commerce et l'industrie, à condition que les circonstances l'exigent. Autrement dit, la carence de l'industrie privée, la nécessité d'assurer le fonctionnement d'un service public, l'obligation d'atteindre un but d'utilité générale que la Commune seule peut envisager constituent pour la juridiction administrative la notion de « circonstances exceptionnelles ».

En ce qui concerne la carence de l'industrie privée, on concèdera sans difficulté qu'il est possible de la considérer comme circonstance exceptionnelle. Il semble néanmoins qu'en ce qui concerne l'amélioration d'un service public, ou la réalisation d'un but général, ces notions soient légèrement différentes de celles de « circonstances exceptionnelles ».

Sans doute est-ce une circonstance exceptionnelle qu'un service déficient et qu'il convient d'instituer sans plus tarder, mais peut-on, en toute logique, en dire autant lorsqu'il s'agira d'une simple amélioration comme en matière de bains-douches ?

Quant aux buts d'utilité générale poursuivis par la Commune, il paraît plus difficile encore de les assimiler à une circonstance exceptionnelle. Certaines entreprises municipales qui auraient un but éducateur ou moralisateur, et qu'il semble que le Conseil d'Etat, ait déjà autorisé implicitement à la fin de la période classique (solution implicite de l'arrêt Raynaud du 11 juin 1926) ne répondent pas précisément à des circonstances exceptionnelles, mais au contraire à une circonstance normale et générale consistant à assurer l'éducation du public dans certaines matières où il paraît que cette éducation

doit être faite. Aussi, s'il fallait demeurer dans les limites d'une analyse strictement objective, dirions-nous que le Conseil d'Etat s'est fondé à l'époque classique de sa jurisprudence sur une notion unique, celle de circonstance exceptionnelle, mais en se gardant bien de la définir, et en conservant ainsi toute sa liberté d'action.

Cette notion a permis des infractions au principe de l'incapacité commerciale des Communes. Mais, en son nom, le Conseil d'Etat a autorisé des Communes à faire du commerce ou de l'industrie, en se fondant en réalité sur les nécessités de fonctionnement d'un service public ou plus modestement encore sur la nécessité de satisfaire les intérêts généraux des habitants. Peu à peu cependant, la Haute Juridiction administrative a été amenée à préciser sa pensée et à élargir ses initiatives. La vieille notion de circonstance exceptionnelle a ainsi évolué, tout en demeurant toujours en usage dans l'arsenal juridique. A cette notion se sont ajoutées des notions dérivées, plus souples, plus diverses, parfois plus difficiles à interpréter, mais qui ont apporté plus de précision aux raisons invoquées pour valider ou annuler la création de Régies municipales ; ce sont ces notions qu'il nous faut maintenant examiner afin de mieux définir les fondements actuels de la jurisprudence.

§ 2.

APERÇU D'ENSEMBLE DES NOTIONS NOUVELLES

L'accroissement continu des initiatives municipales et les besoins qui se sont manifestés soit au cours de la guerre de 1914, soit dans les années qui l'ont suivie en même temps que les tendances toujours plus favorables à

la liberté d'action des Communes qui se faisaient sentir au sein même de l'Administration, ont amené la jurisprudence à élargir le domaine de l'activité industrielle et commerciale des Communes.

S'il fallait opérer une classification des notions qui ont servi à justifier cette extension, il semble que l'on puisse les classer sous trois ordres d'idées bien distinctes. En premier lieu, il faut mentionner les circonstances extérieures aux Régies municipales et au fonctionnement de l'administration communale qui ont pu amener les municipalités à faire du commerce ou de l'industrie.

Les circonstances exceptionnelles sont de celles-là. Elles sont en effet extérieures à la Régie elle-même ; elles participent de l'état social d'un pays, des conditions économiques, de l'évolution industrielle, et des nécessités de fait qui s'imposent à l'attention des pouvoirs publics en dehors du fonctionnement normal des services habituellement régis par ces pouvoirs.

Ces circonstances ont donné lieu à l'apparition de notions diverses qui sont considérées par la Haute Assemblée comme suffisant à justifier la fondation d'une Régie municipale.

Nous avons déjà fait des allusions à la plupart de ces notions qui sont dérivées de la notion primitive de « circonstance exceptionnelle ». Les principales d'entre elles sont : la notion de circonstance particulière de temps et de lieu, celle d'intérêt public, celle d'intérêt public local, et aussi celle admise par des arrêts récents et qui repose sur l'idée de satisfaction à accorder aux besoins des habitants.

Toutes ces notions peuvent être considérées comme extrinsèques, ou si l'on préfère extérieures à l'entreprise

municipale. Elles entraînent la fondation de cette entreprise, son maintien ou sa modification.

A côté de cette première catégorie on peut distinguer en second lieu, tout une suite de notions diverses que l'on pourrait considérer comme intrinsèques ou inhérentes à l'entreprise municipale elle-même ; c'est ainsi que la raison qui conduit à améliorer une entreprise municipale et à lui adjoindre des services nouveaux considérés comme le complément nécessaire du service primitif paraît être une notion inhérente au fonctionnement même des Régies municipales.

A côté de cette notion de « complément nécessaire du service » figurent également d'autres notions : celles par exemple de « contrôle des prix ». En effet, si la Régie est considérée comme un organe régulateur pour les entreprises libres, c'est en raison même des conditions particulières de son fonctionnement intérieur.

De même enfin, la notion de « libre concurrence » qui a été retenue par certains arrêts, a trait au fonctionnement des Régies municipales.

Toutes ces notions peuvent être considérées comme des notions intrinsèques tirées de la considération même du fonctionnement des Régies.

Il faut d'ailleurs observer que cette classification est toute théorique. En fait ces deux catégories ne sont pas entièrement indépendantes. En effet, on voit parfois des Régies municipales s'instituer sous l'empire de nécessités de fait extérieures à leur fonctionnement, et ces Régies, une fois en plein rendement, de nouvelles raisons tirées de leur fonctionnement même viennent en justifier le maintien. Or, comme en règle générale, les recours exercés contre les délibérations municipales

qui ont instauré les Régies attaquées, ne sont soumis à l'examen du Conseil d'Etat que longtemps après la naissance des dites Régies, il se produit nécessairement et d'une façon presque constante, des particularités judiciaires à vrai dire assez curieuse : le Conseil d'Etat ayant à se prononcer sur la validité des délibérations qui ont institué les Régies attaquées, s'inspire à la fois des raisons extérieures à ces Régies qui ont motivé leur création et également de considérations se rapportant à leur fonctionnement intérieur, et par conséquent, postérieures à leur fondation.

Un troisième ordre d'idées est enfin venu donner naissance à des notions nouvelles qui, elles aussi ont permis une extension plus grande d'entreprises industrielles ou commerciales des Communes. Alors que dans la conception classique, les considérations financières étaient strictement écartées du domaine des Régies municipales, puisque le Conseil d'Etat annulait des Régies dont la création avait été inspirée par le seul désir d'assurer de meilleures ressources à la Commune, au contraire, dans la phase la plus récente de la jurisprudence de la Haute Assemblée, le Conseil d'Etat semble avoir marqué une évolution. Il ne va pas, sans doute, jusqu'à dire que la préoccupation de s'assurer des ressources nouvelles, suffit à justifier la création d'une entreprise industrielle ou commerciale ; mais examinant la question sous un aspect que l'on pourrait qualifier de négatif le Conseil d'Etat a, dans des espèces récentes, refusé de prononcer l'annulation de délibérations qui avaient institué des Régies municipales, motif pris de ce que la disparition de ces Régies, et leur liquidation, pourrait entraîner pour la Commune des charges considérables, et provoquer un déficit budgétaire.

La notion financière s'infiltré donc peu à peu dans le domaine des Régies municipales sans y être encore admise d'une façon directe. Des Régies dont l'exploitation est lucrative ne sont pas validées, sous le seul prétexte que leur fonctionnement est de nature à procurer des bénéfices, mais certaines entreprises ne sont pas condamnées parce que leur condamnation entraînerait des pertes.

Il nous faut donc reprendre ces diverses notions et en étudier à la fois leurs caractères et leurs conséquences dans les principales espèces où elles se sont manifestées.

Section I

Les notions extrinsèques au fonctionnement des Régies municipales et iustifiant la création exceptionnelle d'entreprises à caractère industriel ou commercial de la Commune

A. La notion de « circonstances particulières ».

Les termes de « circonstances exceptionnelles », en l'honneur à l'époque de la jurisprudence classique, paraissent à peu près abandonnés par le Conseil d'Etat au commencement de la période qui a suivi le décret de 1926.

C'est ainsi que dans les arrêts du 30 mai 1930 (Chambre Syndicale de Nevers) et du 27 février 1931 (Giaccardi)¹ une formule nouvelle semble définitivement adoptée : les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle générale, dit le Conseil d'Etat, réservées à l'initiative privée. Les Conseils Municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics

1. Sirey, 1931-III-79.

communaux : « que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ». Cette même expression se retrouve, tant dans l'arrêt Giaccardi, que dans celui de la Chambre Syndicale de Nevers.

Il faut tout d'abord observer qu'il résulte de cette rédaction que le Conseil d'Etat semble exiger la présence de deux conditions pour autoriser les entreprises municipales : d'une part, les circonstances particulières de temps et de lieu, et d'autre part, l'intérêt public. Faudra-t-il dire que l'une de ces considérations à elle seule suffirait à justifier la fondation d'une Régie municipale et que la jonction des deux éléments, circonstance, particulière et intérêt public, ne soit pas nécessaire ? Nous ne le croyons pas. Les termes employés par la Haute Assemblée, paraissent, au contraire, vouloir signifier que l'intérêt public doit découler des circonstances particulières. Autrement dit, n'importe quelle circonstance particulière ne justifie pas la création d'une Régie municipale ; il faut que cette circonstance mette en jeu un intérêt public.

En réalité, l'expression employée par le Conseil d'Etat est entachée d'une sorte de pléonasme. Il n'a jamais été mis en doute par personne que les circonstances exceptionnelles aussi bien que leurs dérivés, les circonstances, particulières, devaient présenter un intérêt public pour motiver la création d'une Régie municipale. C'est plutôt en raison de cet intérêt public que les circonstances qui ont procédé à la naissance de la Régie seront qualifiées d'exceptionnelles ou de particulières.

On pourrait reprocher au Conseil d'Etat de laisser à cet égard la porte ouverte à toutes les interprétations.

Si la notion de circonstance particulière est générale, celle d'intérêt public ne l'est pas moins. En réalité, s'il fallait interpréter la pensée du Conseil d'Etat d'une façon claire et précise, il suffirait de dire que la création d'une Régie municipale est justifiée toutes les fois que l'intérêt des habitants l'exige.

Mais l'on doit demander si la circonstance particulière retenue par le Conseil d'Etat n'est pas plus étroite et par conséquent n'autorise pas une plus grande initiative des municipalités que les « circonstances exceptionnelles » dont la jurisprudence antérieure exigeait la réunion pour justifier l'action des Communes.

A la veille des décrets de 1926, la jurisprudence du Conseil d'Etat paraît s'être fixée dans l'arrêt des *Baraques Vilgrain* qui n'autorisait les initiatives municipales que s'il existait en leur faveur des circonstances particulières de temps et de lieu. Ainsi se retrace le processus : les circonstances exceptionnelles du début deviennent des circonstances particulières de temps et de lieu, puis, comme dans l'arrêt Giaccardi, elles deviennent des circonstances particulières tout simplement, sans même que la condition de temps et de lieu soit exprimée.

On a prétendu que cette notion nouvelle constituait une orientation très nette dans le sens d'une plus grande liberté municipale. Certains commentateurs, parmi lesquels M. Alibert, en ont douté¹. Pour ce dernier,

1. Dans l'affaire des baraques Vilgrain, il s'agissait, au lendemain de la guerre, de favoriser l'usage de la vente d'une denrée remplaçant la viande, et ceci à l'effet de ménager le cheptel de la France. Le poisson a paru réunir tous les caractères d'une excellente denrée de substitution, et sa vente fut autorisée dans les Baraques Vilgrain. Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1924, *Rec.* p. 347, a validé cette initiative municipale.

il n'y a, en réalité, dans le changement des termes employés par la Haute Assemblée, aucun signe d'une extension quelconque de sa jurisprudence. C'est un simple jeu de mots équivalents. Qu'elles soient particulières ou exceptionnelles, ces circonstances sont les mêmes : ce qui prime, c'est la nécessité d'ordre local qui conduit à s'incliner devant les nouvelles Régies municipales créées sous l'emprise des faits.

Si attrayante que semble être la thèse ci-dessus exposée, elle ne saurait trouver notre agrément. Il existe incontestablement une graduation véritable et une nuance très sensible entre le qualificatif d'exceptionnel et celui de particulier. Le Conseil d'Etat a remplacé le mot exceptionnel par celui de particulier, et a ainsi obéi au génie même de langue. Bien qu'il ait solennellement proclamé que rien n'était changé à l'ancien principe de l'incapacité des Communes en matière industrielle et commerciale, sa jurisprudence devait subir la poussée des faits et il était tout naturel que l'on trouvât sous la plume du rédacteur de l'arrêt, une expression plus souple et plus conforme à sa pensée, d'où l'emploi du mot « particulier » à la place du mot « exceptionnel ».

Il eut suffi sans doute aux arrêts du Conseil de ne viser que les circonstances particulières pour valider les délibérations municipales qui lui semblaient prises à bon escient. Si la Haute Assemblée a ajouté dans ses arrêts de 1930 et de 1931 les mots « d'intérêt public », c'est en vue de bien préciser le fond intime de sa pensée, qui était d'indiquer les raisons pour lesquelles les circonstances particulières pouvaient conduire à la légalité d'entreprises d'un caractère industriel ou commercial.

En réalité, le Conseil aurait même pu se dispenser

d'employer les mots de « circonstances particulières », puisque les mots « d'intérêt public » à eux seuls peuvent définir l'objet final à la réalisation duquel le Conseil d'Etat était décidé à apporter son concours par tous les moyens, fut-ce par celui d'une autorisation accordée aux entreprises municipales à caractère industriel ou commercial.

B. *La notion d'intérêt public.*

La notion d'intérêt public elle-même, qui au début paraît n'être qu'un caractère des circonstances exceptionnelles ou particulières qui se trouvent en jeu, a subi à son tour une évolution. Considérée au début comme l'expression de nature à achever la définition des circonstances particulières retenues par le juge, elle devint par la suite une notion maîtresse. Puis, elle s'estompée elle-même en des notions dérivées et de plus en plus larges. Cette évolution mérite d'être étudiée.

Les arrêts de la Chambre Syndicale de Nevers et Giaccardi exigent que les circonstances particulières qui ont nécessité la création d'une Régie municipale, présentent un intérêt public.

Cette notion d'intérêt public qui apparaît ainsi ne devait pas tarder à prendre une importance considérable et à servir de fondement, dans la jurisprudence qui a suivi la promulgation des décrets de 1926, à une extension de l'activité des Communes.

Les arrêts de 1930 et 1931 du Conseil d'Etat n'avaient fait qu'ouvrir la voie à des aperçus nouveaux. Il a fallu attendre l'année 1933, et les arrêts des 19 mai 1933 et 23 juin 1933 (recours Blanc, Planche et Lavabre) pour assister à une évolution plus complète de la notion d'intérêt public¹.

1. *Rec. Sirey*, 1933, 3^e Partie, p. 81 et suiv.

Les trois décisions précitées affirment en effet, en termes formels, le principe de l'intérêt public.

C'est ainsi que l'arrêt Blanc autorise la création de piscines et bains-douches et d'un lavoir en se fondant sur l'intérêt de l'hygiène publique. Il rejette au contraire la création d'une buanderie mécanique, ainsi qu'on l'a déjà vu en raison de ce que l'intérêt public ne justifie pas cette dernière création.

Dans l'affaire Planche, l'arrêt se fonde également sur l'intérêt public qui voisine avec d'autres notions dont la juxtaposition indique un souci très net de légiférer, par la multiplicité des arguments, une solution en elle-même audacieuse.

Enfin, dans l'affaire Lavabre, c'est également en vertu de l'intérêt public que la boucherie municipale de Millau se trouve maintenue.

Les mots d'« intérêt public », employés dans ces trois dernières espèces ne sont pas inédits dans les arrêts du Conseil d'Etat. Celui-ci semble déjà s'en être inspiré pour la première fois dans une décision qui remonte aux toutes premières années du vingtième siècle¹; mais il importe d'indiquer que, si en 1907 et dans les années qui ont précédé et suivi immédiatement les décrets de 1926 le Conseil d'Etat emploie bien les termes « d'intérêt public », il ne leur donne pas encore l'importance du premier plan qu'ils revêtent dans les arrêts Blanc, Planche et Lavabre. Alors que dans la conception classique et dans la jurisprudence qui a précédé les décrets de 1926, l'intérêt public paraissait surtout constituer l'un des caractères que devaient posséder les circons-

1. Conseil d'Etat, 2 février 1906. Chamb. Synd. des Propriétaires de bains c/ Ville de Paris, S., 1907-3-1 et la note de M. Hauriou.

tances exceptionnelles venant justifier la fondation d'une Régie municipale, au contraire, dans la toute dernière jurisprudence la notion d'intérêt public passa du rang de qualité secondaire, à celui de notion essentielle. Dès que l'intérêt public est en jeu, la fondation ou le maintien d'une Régie municipale à caractère industriel ou commercial, se trouve justifié. Il n'est même pas besoin, à vrai dire, de circonstance exceptionnelle, et dans le dernier état de la jurisprudence, celle-ci se montre moins difficile encore, puisqu'elle n'exige pas davantage les circonstances particulières visées dans certains de ses arrêts antérieurs, et qui n'étaient elles-mêmes qu'une notion dégradée et amoindrie de celle de « circonstance exceptionnelle » primitivement requise.

Si l'on recherche à définir le contenu de la notion d'intérêt public tel qu'il résulte de la toute dernière jurisprudence, on est amené à faire une constatation inévitable. Le Conseil d'Etat a élargi considérablement la notion d'intérêt public au point de confondre avec cet intérêt un simple fait qualifié, comme dans l'arrêt Lavabre, d'intérêt public local.

Cette extension de la notion d'intérêt public n'a pas échappé à la doctrine¹, mais celle-ci ne paraît pas avoir aperçu toutes les conséquences qui résultent de l'extension nouvelle des notions d'intérêt public ou peut-être, si elle les a pressenties, n'a-t-elle pas voulu les indiquer trop nettement.

Malgré sa discrétion, il n'en est pas moins certain qu'à l'heure actuelle, la notion d'intérêt public peut en effet se confondre avec celle des circonstances de l'espèce. Pour peu que ces circonstances présentent un intérêt

1. Cf. note M. Alibert, sous arrêt *Planche*, S., 33-3-84.

de fait à la création ou au maintien de l'entreprise industrielle ou commerciale attaquée, le Conseil d'Etat peut estimer que l'entreprise municipale litigieuse doit être maintenue.

On voit dès lors la notion d'intérêt public assez indécise par elle-même, devenir plus vague encore, et se confondre parfois avec un intérêt financier, plus souvent avec les besoins des habitants, quelquefois avec la nécessité de doter une Commune d'avantages que possèdent les Communes voisines et que la seule initiative privée n'a pas encore réussi à lui conférer. Parfois même, et bien que cela n'apparaisse pas encore dans les arrêts, si l'on va au fond du problème, la seule raison qui semble avoir entraîné la fondation de certaines Régies municipales et leur maintien est la tendance de certaines Communes à céder à l'emprise du socialisme municipal.

Un sentiment en effet se fait jour de plus en plus dans l'esprit de nombreuses municipalités ; elles veulent à l'instar des propriétaires privés doter la ville qu'elles administrent d'œuvres et d'établissements divers. Parfois dans un but de surenchère électorale, quelquefois par doctrine politique, souvent aussi par intérêt sincère des habitants, les Conseils Municipaux créent des entreprises qui, dans leur esprit, constituent un enrichissement de la Commune, tout en offrant à ses habitants des avantages matériels incontestables.

C'est le mélange de toutes ces tendances diverses, de ces ambitions quelquefois légitimes, bien que non orthodoxes, de ces avantages positifs obtenus la plupart du temps dans de bonnes conditions, enfin de cette poussée invincible que la coalition des faits de la vie et des idées nouvelles exerce sur le droit, que le Conseil d'Etat pare du nom d'intérêt public.

Cette notion qui, à première vue, semble des plus intelligibles, est en réalité de celles dont le contenu, est plus que complexe. Faut-il faire au Conseil d'Etat le reproche de ne pas avoir cherché à mettre ce contenu en lumière ? Pouvait-il grâce à un travail d'analyse fréquent en matière de construction jurisprudentielle, dissocier les différentes composantes de la notion d'intérêt public, et fournir une énumération des éléments divers rentrant dans la constitution de cette notion ?

Certes, la tâche ne lui était pas impossible. Il a même dans certaines circonstances, assez nettement amorcé¹ ce véritable travail de dissection. Est-ce à dire qu'une énumération, si le Conseil d'Etat l'avait entreprise, eût été complète ? Il serait puéril de le penser. Il aurait fallu pour arriver à une analyse définitive le lent apport d'arrêts nombreux et successifs. Peut-être le Conseil d'Etat, aura t-il à s'orienter dans cette voie. Quant à présent, le parti que préfère la Haute Assemblée est celui qui consiste à affirmer que les circonstances de l'espèce soumise à son attention révèlent la présence d'un intérêt public de nature à justifier la création de la Régie, sans définir les éléments qui ont retenu son attention, et sans énumérer les circonstances qui composent l'intérêt public auquel il se réfère.

Cette réserve du Conseil d'Etat peut paraître critiquable ; elle correspond en fait, la plupart du temps, à un véritable défaut de motif ; elle laisse à l'Assemblée une entière souveraineté d'appréciation ; elle lui permet de suivre dans ses arrêts une politique opportuniste, et de

1. V. arrêt *Lavabre*, *op. cit.*, S., 33-3-86, où le Conseil d'Etat après s'être référé à l'intérêt public a indiqué également quelles étaient dans les circonstances de l'espèce, les conditions particulières d'où pouvait résulter ledit intérêt.

dire suivant les cas, pour accepter ou refuser la création d'une Régie municipale, qu'il existe un intérêt public ou que cet intérêt est absent, sans être engagée en aucune façon par les liens rigoureux de précédents trop formels. C'est d'ailleurs le souci de conserver sa liberté d'action qui, aux yeux du Conseil d'Etat, justifie l'attitude prudente qu'il a adoptée.

L'indépendance que cette méthode laisse aux juges administratifs crée ainsi un moyen de contrôle. Elle permet au Conseil d'Etat, de jouer le rôle d'organe régulateur. La chose est d'ailleurs aisée à comprendre : si le Conseil d'Etat avait estimé qu'il y a intérêt public toutes les fois que telle ou telle condition particulière se trouve réunie, il eut été forcé de valider toutes les Régies municipales créées en vue d'obtenir l'avantage spécifié par le Conseil ; celui-ci n'aurait pu alors adopter dans cette nouvelle espèce une solution différente de celle qu'il a déjà adoptée dans une situation identique antérieure.

Au contraire, si, pour entraîner la conviction du Conseil d'Etat les défenseurs de la Régie municipale nouvelle ne peuvent invoquer que des arrêts visant l'intérêt public, l'intérêt général ou même certains intérêts publics plus spécialement définis, tels que l'intérêt de l'hygiène publique, ils laissent toute liberté au Conseil d'Etat, qui se trouve en définitive, en mesure de dire, selon son sentiment, que l'intérêt public invoqué par les défenseurs de la Régie, fait défaut, sans qu'on puisse lui apporter la preuve du contraire et lui opposer l'argument de définitions trop précises précédemment formulées.

La souveraineté d'appréciation du Conseil d'Etat se trouve dès lors nettement garantie, et la Haute Assemblée pourrait fort bien demain, bien qu'elle ait autorisé

les bains-douches de Valence, estimer que dans telle autre ville, la création d'une entreprise municipale de bains-douches ne correspond pas à l'intérêt public, s'il lui semble opportun de limiter la floraison des établissements de bains municipaux dans les différentes Communes de France.

Il n'est pas à craindre d'ailleurs que le Conseil d'Etat abuse de ce pouvoir. Mieux qu'un juge, la Haute Assemblée est en même temps, un véritable administrateur des intérêts de l'Etat, des Départements et des Communes lorsque le sort de ces intérêts se trouve en jeu dans les recours dont elle a à connaître.

Sans doute ne peut-elle pas, à l'instar d'une autorité administrative ordinaire, prendre l'initiative de faire œuvre d'administrateur lorsqu'elle statue au contentieux, mais ses arrêts ont presque toujours des répercussions administratives inévitables.

Il n'est pas inutile que les Communes, tentées de créer trop facilement des Régies municipales, craignent la censure du Conseil d'Etat, et ne puissent savoir à l'avance, si leur initiative sera approuvée ou au contraire condamnée. Cette incertitude même est de nature à les inciter à une plus grande prudence et à les empêcher de céder trop facilement à la tentation de doter la Commune d'entreprises qui sortent du cadre de son activité normale.

C. Notions extrinsèques dérivées de la notion d'intérêt public.

La notion d'intérêt public n'est pas la seule considération extrinsèque au fonctionnement des Régies, que le Conseil d'Etat ait retenue : cette notion elle-même a subi certaines déformations. Sans doute le Conseil

d'Etat prend-il la peine de laisser entendre que l'intérêt public ne se confond pas avec l'intérêt financier¹ ; il dira même expressément que le souci de compenser par la création d'une entreprise municipale le déficit du budget ne constitue pas un intérêt suffisant mais il acceptera néanmoins, explicitement ou implicitement, de retenir comme suffisantes des circonstances qui sont l'expression d'un intérêt public très réduit.

a. *L'intérêt public local*. — Le Conseil d'Etat acceptera comme une notion de nature à justifier la création d'une entreprise municipale, la notion d'intérêt public local ; c'est là une nouvelle sorte d'intérêt public qui paraît bien moins étendu que le précédent². S'il s'agit en effet d'une petite Commune, l'intérêt public local qui pouvait suffire à justifier la création d'une entreprise municipale n'est pas de ceux qui puisse présenter une importance essentielle.

Sans doute, en employant cette expression dans plusieurs de ses décisions, le Conseil d'Etat n'a très probablement pas eu pour but de s'engager dans la voie d'une extension des pouvoirs des Communes. Néanmoins il importe de relever cette formule, beaucoup plus souple que celles précédemment employées. Ce qui pourra justifier l'initiative de la municipalité ce n'est plus l'objet même de la Régie envisagée *in abstracto*. C'est au contraire

1. Dans l'arrêt *Blanc* du 19 mai 1933, S., 33-3-81, le Conseil d'Etat, à propos de la création d'une buanderie mécanique, a indiqué tout particulièrement que « la création de ladite buanderie qui a pour but essentiel « de compenser le déficit probable de la gestion de l'installation précitée « (les lavoirs et piscines, et les bains douches de Valence) et spécialement « des piscines, n'est pas fondée sur un intérêt public local, de nature à la « justifier ».

2. V. arrêt *Blanc*, *op. cit.*, S., 33-3-81 et arrêt *Zénard* du 24 novembre 1933 cité par la *Vie communale et départementale* de février 1934, n° 123, p. 97. V. également la note de M. Mestre dans la *Vie communale et départementale* de mai 1934, n° 126, p. 229 et suiv.

l'importance ou l'utilité de l'entreprise municipale dans la localité même où elle sera appelée à fonctionner. Dès lors, telle Régie qui se proposerait un objet dont on admettrait difficilement qu'il soit d'un intérêt public, pourrait voir sa légalité reconnue dans la localité où elle est appelée à fonctionner. La formule d'intérêt public local peut donc être envisagée comme un retour à l'ancienne formule de circonstance particulière de temps et de lieu beaucoup plus que comme une minimisation de la notion d'intérêt public.

b. *La notion de carence de l'initiative privée et de satisfaction des besoins des habitants.* — La notion d'intérêt public a également subi une atteinte importante par certains arrêts qui vont jusqu'à justifier la création d'entreprises municipales, en se fondant sur l'« insuffisance de l'initiative privée »¹.

Admettre qu'une entreprise municipale pourra être fondée toutes les fois que l'initiative privée ne sera pas suffisamment développée, pour satisfaire aux besoins des habitants, c'est en réalité ouvrir largement le terrain de l'industrie et du commerce aux Communes.

Il ne semble pas qu'on se soit avisé jusqu'à présent des dangers que contient la formule adoptée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Blanc.

Toutes les fois en effet qu'une invention nouvelle viendra transformer les données de l'activité économique ou industrielle d'un pays, la Commune, pour peu qu'elle

1. Conseil d'Etat, 19 mai 1933, S., 33-3-81. arrêt *Blanc* « Considérant, « a dit le Conseil d'Etat dans cet arrêt, que la création de piscines et de « bains douches à Valence, se justifie tant par des raisons tirées de l'« intérêt de l'hygiène, que par l'insuffisance de l'initiative privée dans ce « domaine » ; cela revient à dire qu'un seul des deux motifs invoqués serait suffisant et que la seule défaillance de l'initiative privée pourrait servir de fondement à la création d'une régie municipale.

se montre plus intelligente que l'industrie privée, pourra prétendre qu'il y a carence de la part de cette dernière, et s'autoriser de l'absence de toute entreprise dans le domaine nouveau de l'invention récente, pour organiser quelque entreprise municipale inédite.

Sans doute, alors, le Conseil d'Etat sera-t-il amené à restreindre la portée de la formule trop générale qu'il semble avoir adoptée dans son arrêt Blanc, et à mieux définir la notion de carence des initiatives privées.

Cette définition pourra être utilement complétée par des considérations diverses sur les caractères que doivent présenter les besoins de la Commune pour mériter la création d'une Régie municipale, et sur le laps de temps nécessaire pour que l'absence de toute initiative privée, dans un domaine nouveau, puisse être considérée comme une carence.

Seuls, nous semble-t-il, des besoins primordiaux et des procédés économiques ou industriels entrés dans les mœurs, peuvent justifier, à nos yeux, la formule du Conseil d'Etat qui autorise les Communes à suppléer à la défaillance des entreprises privées. Il faudra donc que cette défaillance se manifeste dans un domaine ayant un caractère indispensable pour la satisfaction de besoins légitimes, et en accord avec l'évolution moyenne des conditions économiques ou industrielles d'une époque¹.

1. La notion de satisfaction de besoins du public se retrouve dans l'arrêt *Planche*. Le Conseil d'Etat semble admettre dans cet arrêt que les besoins du public subissent, avec les progrès de l'industrie, une évolution qui rend légitime la création ou la transformation d'une entreprise municipale à caractère industriel ou commercial dont le but serait précisément de répondre à ces besoins nouveaux, S., 33-3-86, colonne 2.

Section II

Les notions intrinsèques au fonctionnement des Régies municipales et justifiant la création exceptionnelle d'entreprises à caractère industriel ou commercial de la Commune

Les considérations intrinsèques au fonctionnement des entreprises de la Commune qui semblent avoir été retenues par le Conseil d'Etat pour justifier la création ou le maintien d'une entreprise, pourraient, jusqu'à ce jour, se résumer en trois notions principales :

1° La notion de complément nécessaire à la marche d'un service public ;

2° La notion de régulateur des prix ;

3° La notion de libre concurrence appliquée aux entreprises communales.

A. La notion de complément nécessaire à la marche d'un service public.

Cette notion a été formulée pour la première fois, de façon fort explicite dans l'arrêt Planche ¹.

Il s'agissait, en l'espèce, de la ligne de Villefranche à Lyon exploitée par une Compagnie de Chemin de fer départemental qui s'était adjoint un réseau d'autobus pour mieux concurrencer l'industrie privée.

Le Conseil d'Etat a autorisé, d'une part le remplacement des trains, par les automobiles, motif pris de ce que cette transformation constituait un meilleur aménagement du service public ; il a autorisé d'autre part le prolongement du trafic au delà du réseau primitif du

1. Conseil d'Etat, 23 juin 1933, S., 33-3-81 avec les conclusions de M. Rivet commissaire du Gouvernement et note de M. Alibert.

chemin de fer départemental, motif pris de ce que ce prolongement ne faisait que « *procurer au service en cause, son complément nécessaire* »¹.

Ces considérants de la Haute Assemblée permettent de dégager une notion précise qui, en de nombreuses circonstances justifiera la création d'une Régie municipale, sa transformation ou l'adjonction à un service public déjà existant d'une entreprise accessoire nouvelle à caractère nettement industriel ou commercial.

C'est là d'ailleurs, ainsi que nous l'indiquions, une notion essentiellement intrinsèque à la marche du service intéressé.

Elle tient, en effet, au fonctionnement intérieur de ce service, à son meilleur aménagement, ou même à sa rénovation complète.

Une remarque néanmoins s'impose en ce qui concerne cette notion de complément nécessaire d'une entreprise municipale déjà existante, remarque qui est vraie, non seulement à propos de cette notion particulière, mais encore à propos de toutes celles qui reposent sur des considérations intrinsèques au fonctionnement d'une Régie.

Il semble à bien observer les diverses notions que nous avons classées sous cette dénomination, qu'elles cons-

1. Dans un arrêt tout récent (12 avril 1935, *Société des glaciers Toulousains et du Bazacle c/ Ville de Toulouse*) le Conseil d'Etat vient encore d'étendre ce principe. Il a admis en effet, que la Ville de Toulouse pouvait valablement exploiter en Régie une fabrique de glace dans les ateliers municipaux, la fourniture de cette glace étant restreinte aux usages des abattoirs et son emploi limité à la conservation de la viande. Le caractère complémentaire du service des abattoirs dont se prévalait la Ville de Toulouse ne se présentait pas avec des conditions de nécessité telles, que la simple application de la jurisprudence inaugurée par l'arrêt *Planche* ait pu permettre de prononcer la légalité de la Régie. Le Conseil d'Etat a admis cependant que ce caractère d'accession d'un service public était suffisant pour justifier l'intervention de la Ville dans ce domaine.

tituent toutes des notions d'un caractère secondaire. Ainsi, la notion de complément nécessaire d'un service public déjà existant, est elle-même une notion complémentaire. Elle ne suffirait pas à elle seule à justifier l'aménagement ou l'extension de l'entreprise, s'il n'y avait pas au premier plan une notion principale qui est, soit l'intérêt public, soit une de ces déformations telle que par exemple, la satisfaction de besoins légitimes des habitants de la Commune. Aussi, n'est-il pas étonnant que, dans les différents arrêts où l'on voit apparaître l'une des notions que nous signalions en tête de ce paragraphe celle-ci ne vienne toujours qu'en renforcement d'une autre notion qui se trouve à la base du système de justification édifié par la Haute Assemblée.

Cela d'ailleurs n'est pas étonnant. A quoi servirait que les conditions de fonctionnement d'un service public soient améliorées si ce fonctionnement meilleur ne devait pas servir à satisfaire l'un des grands mobiles qui autorise la création d'une entreprise municipale.

Secondaires au point de vue de leur importance, ces considérations intrinsèques au fonctionnement de la Régie sont également secondaires au point de vue de l'époque à laquelle elles se manifestent.

Le meilleur aménagement d'un service public implique en effet une création préexistante de ce service : aussi n'est-il pas étonnant que cette notion n'apparaisse qu'après la création de l'entreprise municipale originaire, et uniquement au moment où cette entreprise, pour répondre aux besoins nouveaux du public, voit se greffer sur le secteur primitif, des organisations nouvelles qui en aggravent le caractère industriel ou commercial, et en augmentent les moyens d'action.

B. *L'entreprise communale considérée comme régulateur de prix.*

Les conditions du fonctionnement d'une Régie municipale doivent permettre théoriquement un meilleur ajustement des prix de détail.

En effet, les Régies municipales ne cherchent pas en principe, à réaliser des bénéfices ; elles vendent au plus juste prix les denrées ou les avantages qu'elles se proposent de fournir au public. C'est là une des particularités intrinsèques à leur fonctionnement. Le Conseil d'Etat s'en est avisé dans son arrêt du 24 novembre 1933 (Zénard)¹.

A ses yeux l'existence des boucheries municipales de Reims est légitimée par le fait qu'elles permettent une régularisation des cours de la viande, denrée de première nécessité.

Ce rôle de régulateur paraît d'ailleurs assez difficile à justifier si l'on se reporte aux principes de la doctrine classique. Il ne faut pas oublier, en effet, que c'est au nom du principe de la liberté du commerce et de l'industrie que le Conseil d'Etat déniait en pareille matière toute compétence aux Communes. Ce n'est que par suite de l'existence d'un état économique particulièrement troublé qu'il a paru nécessaire et conforme à l'intérêt général d'intervenir dans la fixation des prix. Mais on pourrait penser que ce n'est pas au moyen d'une Régie municipale qu'une telle intervention doit se manifester mais au moyen de dispositions réglementaires assorties de sanctions pénales.

Il semble au contraire que le recours à la Régie muni-

1. Cf. *op. cit.*, *Vie communale et départementale*, n° 123, février 1934, p. 97.

cipale en tant que régulateur de prix soit légitime surtout en période normale. La Régie permettrait d'obtenir une limitation des cours, alors que rien ne justifierait la promulgation d'un texte à caractère pénal ou taxant les denrées dont l'application ne doit être considéré comme acceptable que dans des cas tout à fait exceptionnels.

Cependant, si le rôle modérateur joué par une Régie peut être retenu pour justifier le maintien d'une organisation existante il ne faut pas oublier que la fonction de régulateur de prix est une notion essentiellement intrinsèque à la marche de l'entreprise intéressée. Elle résulte de son fonctionnement même, et la création de la Régie résulte bien plutôt d'une notion extrinsèque, un intérêt collectif des habitants : celui de ne pas payer les denrées du commerce trop au-dessus de leur cours véritable.

C. La notion de libre concurrence appliquée aux entreprises communales.

Dans les arrêts Planche et Zénard¹ le Conseil d'Etat a défini une circonstance nouvelle qui lui a paru de nature à justifier la création ou le maintien d'une Régie. Il a trouvé cette justification dans le fait que l'exploitation municipale ne portait pas atteinte au principe de la libre concurrence et dans l'absence de tout monopole au profit des entreprises communales intéressées.

Le raisonnement admis par le Conseil d'Etat est le suivant : dans les cas particuliers de l'affaire Planche et de l'affaire Zénard, non seulement dit-il un intérêt général évident milite en faveur du maintien de ces entreprises communales, mais encore l'examen du fonc-

1. Sirey, 33-3-86, et *Vie communale et départementale*, 1934, p. 97.

tionnement même de ces entreprises, permet de dire qu'aucune atteinte n'est portée au principe de la liberté de la concurrence.

Ces entreprises, dit en effet le Conseil d'Etat, ne sont pas des monopoles ; elle ne portent aucune atteinte au droit des particuliers ; elles fonctionnent à l'instar des entreprises privées et elles constituent somme toute un concurrent de plus sur la place.

Il n'est pas vain de dire qu'il y a peut-être une part d'erreur volontaire dans cette affirmation : Les entreprises municipales, qu'il s'agisse de la ligne d'autobus de Villefranche à Lyon, ou de la boucherie municipale de Reims, bénéficient de conditions d'exploitation toutes autres que celles des entreprises privées. Elles profitent de subventions et d'une assistance matérielle ou pécuniaire qui les avantage ; parfois même, comme pour les autobus de Villefranche, elles bénéficient de l'adjonction d'un service public dont le fonctionnement est estimé lié au leur et qui vient par conséquent améliorer et renforcer les conditions d'exploitation de cette Régie.

Il est donc erroné de prétendre que les entreprises municipales ne constituent que des concurrents ordinaires pour l'industrie ou le commerce privé.

Ce sont des concurrents particulièrement redoutables, à telle enseigne que le Conseil d'Etat lui-même sans se rendre compte de la contradiction que contenait son arrêt, a déclaré en ce qui concerne la boucherie de Reims, qu'elle avait en outre une fonction de régularisation des prix.

C'est là un paradoxe certain ; la boucherie municipale de Reims n'empêche pas la concurrence des boucheries privées affirme-t-on d'une part, mais elle régularise

les prix du commerce. Or, comme la boucherie municipale n'a pas pour but de faire de bénéfices, elle abaisse au minimum le taux des prix. Elle gêne par suite considérablement le commerce privé, et arriverait, même du moins théoriquement, à rendre ce commerce impossible. Les prix pratiqués par la Régie pourraient être si bas qu'ils ne laissent aucune marge de bénéfice et qu'ils découragent les entreprises privées fondées sur l'espoir légitime d'un gain raisonnable.

L'idée de libre concurrence semble d'ailleurs n'avoir été invoquée par le Conseil d'Etat que pour justifier le maintien qu'il prononçait d'une entreprise dont il constatait expressément l'influence sur la fixation des cours d'une denrée. Il est probable que dans les arrêts futurs, la Haute Assemblée devra définir les conditions d'exercice de cette concurrence. Il est à peu près certain que les arrêts à venir se montreront plus curieux de connaître les détails du fonctionnement intérieur des Régies municipales, de façon à pouvoir mettre en évidence l'absence de toute atteinte véritable aux principes de la libre concurrence.

Quoiqu'il en soit, en l'état actuel en tant que lié intrinsèquement au fonctionnement de la Régie la liberté de la concurrence, respectée par l'entreprise municipale, ne suffit pas à elle seule à justifier l'intervention de la municipalité. Cette création est motivée par un intérêt général et la notion de liberté de concurrence intervient à titre de considération complémentaire et peut seulement justifier le maintien de l'entreprise communale.

Section III

De l'intervention des considérations financières dans la création ou le maintien des Régies municipales

La doctrine classique excluait strictement du domaine des Régies municipales, les considérations financières ou de budget communal pour déterminer s'il y avait lieu de décider le maintien ou la suppression des Régies intéressées.

Cependant, la jurisprudence qui n'autorisait la création de services exploités en Régie que si des circonstances exceptionnelles pouvaient justifier l'intervention de la Commune, était en réalité inspirée par le souci des conséquences financières qu'ont de semblables manifestations vis-à-vis des membres de la Communauté d'une part, vis-à-vis de l'Etat, d'autre part. Indépendamment en effet des personnes auxquelles l'établissement d'un monopole commercial porte directement préjudice, l'ensemble des contribuables est intéressé aux aléas de l'exploitation et aux charges qu'elle peut entraîner, soit que l'entreprise conçue dans un but lucratif trompe les espérances, soit que jamais on n'ait songé à réaliser des bénéfices, mais au contraire qu'on ait eu la pensée de faire supporter les frais d'une entreprise déterminée, d'assistance par exemple, à une seule catégorie d'habitants. L'Etat de son côté ne peut rester indifférent à rien de ce qui touche la gestion des finances communales, puisqu'il n'y a d'autonomie financière locale que celle qui est concédée. Bien que non exprimées, ces considérations avaient le plus souvent inspiré les décisions qui, au nom des principes de 1791, déniaient aux communes le droit d'exploiter un service à caractère industriel ou commercial.

La jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'était prononcé d'une façon formelle contre la légalité de Régies qui n'auraient d'autre objet que de procurer des ressources à la Commune, n'admettait pas davantage qu'elles puissent être instituées, même si un avantage pécuniaire devait en résulter pour les finances communales. Néanmoins, sous l'empire des faits, les considérations financières que l'on avait voulu soigneusement écarter du domaine des Régies municipales, reprirent le dessus.

Cette immixtion présenta deux phases : la première qui fut strictement législative et ne fut pas à vrai dire aussi complète que certains l'eussent voulue. La seconde phase, qui est purement jurisprudentielle, est loin d'être parvenue à son stade d'achèvement ; on peut dire au contraire qu'elle en est encore à sa première apparition. L'arrêt Lavabre et l'arrêt Planche permettent de penser que l'un des motifs implicites qui ont conduit la Haute Assemblée à admettre la légalité de la boucherie municipale de Millau dans le premier cas, et celle du réseau d'autobus de Villefranche dans le second cas, est tiré, au moins partiellement, de la considération de l'intérêt financier des collectivités intéressées.

Il y a lieu de reprendre l'examen attentif de ces deux phases d'introduction de l'élément financier dans le domaine fortement défendu des Régies municipales.

A. Intervention législative des considérations financières.

Les considérations financières ont été, pour ainsi dire, à l'origine de la législation d'après-guerre. L'art. 1^{er} de la loi du 3 août 1926 a autorisé le Chef de l'Etat à prendre des décrets destinés à apporter, tant aux services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales, des réformes nécessaires à la réalisation d'économies. On a vu, en

examinant la légalité des décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926, que cette légalité se fondait sur ce que le Président de la République avait trouvé dans l'art. 1^{er} de la loi du 3 août 1926, le pouvoir de réglementer légalement dans les conditions qui lui ont paru le plus conforme à l'intérêt des finances communales, l'organisation et le fonctionnement des Régies que l'autorité municipale peut instituer en vertu du droit qui lui appartient de créer des services d'intérêt public destinés à satisfaire à des nécessités d'ordre local.

Le fondement financier de la légalité des Régies municipales se trouvait dès lors tiré de la considération même de la loi du 3 août 1926 et des décrets qui l'ont suivie. Au surplus, cette légalité de l'intervention du pouvoir exécutif dans le domaine des Régies communales a été sanctionnée par la jurisprudence elle-même¹. Mais par une singulière contradiction, alors que la légalité même des Régies municipales était fondée sur les considérations d'un intérêt financier, cet intérêt a été par la suite soigneusement exclu lorsqu'il s'agissait de savoir, dans chaque espèce déterminée, s'il existait des circonstances permettant ou non le maintien de la Régie. La jurisprudence s'est basée sur la considération, soit de l'intérêt public, soit de circonstances exceptionnelles, soit de notions qui ont été déjà examinées, mais elle a jusqu'en ces temps derniers, évité d'envisager l'intérêt financier proprement dit. On peut dès lors, admettre que l'on se trouve en face d'un paradoxe assez déconcertant.

Les Régies municipales condamnées par la jurispru-

1. Voir arrêts du Conseil d'Etat du 30 mai 1930, *Syndicat des épiciers en détail*, et *Chambre Syndicale de Nevers*, S., 1931-3-73.

dence ne trouvent droit de cité dans l'arsenal de nos institutions administratives que grâce au prétexte qui consistait à dire qu'elles intéressaient l'économie de l'Etat ou des Communes ; mais cette déclaration de principe, une fois faite par nos législateurs, sa légalité une fois admise par la jurisprudence, on assiste à une singulière contradiction.

Les tribunaux qui admettent la notion d'intérêt financier comme fondement des décrets de 1926 ne l'admettent plus comme justification de la création d'une Régie municipale dans les cas particuliers.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il ne s'agit pas là d'une simple déduction de l'esprit, mais d'une doctrine positivement affirmée par le Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'à propos de l'arrêt Blanc¹, le Conseil d'Etat qui avait autorisé la création à Valence de piscines et de bains-douches municipaux, auxquels il avait admis qu'on puisse adjoindre un lavoir, s'était au contraire refusé à admettre l'adjonction d'une buanderie mécanique. Le motif du refus est le suivant :

« Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction
« que la création de ladite buanderie qui a pour but
« essentiel de compenser les déficits probables de la
« gestion des installations précitées, et spécialement des
« piscines n'est pas fondée sur un intérêt public local
« de nature à la justifier ».

Les motifs invoqués par le Conseil d'Etat font ressortir d'une façon particulièrement saisissante toute l'étendue du paradoxe que nous signalions plus haut.

Le Conseil d'Etat admet que les habitants d'une ville aient intérêt à prendre des bains dans une piscine muni-

1. Conseil d'Etat, 19 mai 1933, *Blanc*, S., 1933-3-81.

cipale, mais n'admet pas que les mêmes habitants aient intérêt à voir le déficit des finances communales compensé en partie par la création d'un service annexe destiné à procurer des bénéfices. Et cependant, si l'on devait consulter les administrés de la ville de Valence, il est fort probable qu'ils eussent préféré payer moins d'impôts et avoir une buanderie mécanique.

La critique que l'on pourrait adresser à notre sens à l'arrêt Blanc est tirée de l'oubli des prémices mêmes que le Conseil d'Etat avait posés dans ses arrêts précédents du « Syndicat professionnel des épiciers en détail » et de la « Chambre Syndicale de Commerce de Nevers »¹.

Dès l'instant que l'intérêt financier était retenu par les législateurs comme une raison d'admettre en certaines hypothèses, l'aménagement ou la création des Régies municipales, le même intérêt financier prenait droit de cité dans le corps de nos règles administratives et ne pouvait être exclu de l'application de ces règles, toutes les fois qu'il s'agissait d'apprécier le caractère de l'importance de l'intérêt local auquel répondait la création de l'entreprise communale incriminée.

La jurisprudence du Conseil d'Etat ne devait pas cependant en rester à cette phase de son évolution. Sous l'effort constant des municipalités qui ne manquèrent pas d'indiquer à l'occasion de nombreux recours, le côté financier que présentait leur entreprise, le Conseil d'Etat se décida à la longue à admettre implicitement que cet intérêt financier pouvait jusqu'à un certain point servir de fondement au maintien des régies attaquées.

Sans doute la jurisprudence de la Haute-Assemblée

1. Sirey, 1931-3-73.

n'est-elle pas encore arrivée au stade qui consisterait à indiquer expressément, dans les motifs de ses arrêts, que des considérations financières peuvent à elles seules justifier le maintien d'une régie. Mais, il est permis de penser que ce stade d'évolution ne tardera pas à être atteint dans un avenir assez prochain, ainsi que le laisse prévoir l'examen de la seconde phase de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

B. Intervention jurisprudentielle des considérations financières.

Un mois environ après l'arrêt Blanc, qui affirmait à nouveau le principe classique de l'exclusion de tout intérêt financier dans les considérations légitimant la création d'une Régie municipale, la résistance du Conseil d'Etat parut faiblir. Dans les arrêts Planche et Lavabre, on voit intervenir, tant dans les mémoires développés par les parties que dans les conclusions de M. Rivet, Commissaire du Gouvernement, le souci de se préoccuper davantage des répercussions que peut présenter la création ou le maintien d'une Régie sur l'équilibre des finances communales¹.

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt Planche qui est le premier des arrêts semblant être inspiré par cet état d'esprit nouveau, a estimé que la Régie des voies ferrées du Département n'étant plus, au moyen des seuls convois sur rails, en mesure de satisfaire les besoins du public en matière de transports en commun, le Conseil Général du Rhône et la Commission Départementale avaient à bon droit autorisé la Régie « en vue d'un meilleur aménagement de ce service public, à remplacer une partie

1. Conseil d'Etat, 23 juin 1933, Sirey, 33-3-81.

« des trains par des automobiles dont l'itinéraire suivrait » la voie ferrée départementale pour se prolonger au « delà de Villefranche jusqu'à Lyon ».

Ce motif de l'arrêt ne contient pas, il est vrai, d'allusion explicite aux intérêts financiers de la Régie et de la collectivité, mais cet intérêt financier plane à vrai dire telle une ombre impérieuse et constamment présente, sur tout le texte de l'arrêt.

Les usagers de la Régie avaient évidemment intérêt à ce que le service de la Régie fut modernisé et étendu au moyen de l'adjonction des transports sur route, mais il est à considérer que cet intérêt public ainsi exprimé est un leurre ; en fait, il était même inexistant puisque les usagers des communes intéressées avaient à leur disposition un réseau privé d'autobus qui leur donnait pleine satisfaction.

Ce qui, en réalité, a conduit la Régie départementale à créer un réseau d'autobus, c'est le fait que sa clientèle ayant déserté ses convois sur rails, ses recettes baissèrent dans des proportions telles, qu'il fallut aviser au plus vite.

Le seul motif véritable à la création du réseau d'autobus était de conserver ou de reprendre la clientèle en voie de désertion. C'est là, au premier chef une considération financière. Sans doute est-elle complétée aussi par le souci de moderniser les moyens de transport de la Régie départementale, mais ce souci à lui seul, n'aurait pas sans doute conduit les administrateurs de la Régie et de la Commune intéressée à envisager des frais importants d'acquisition d'un nouveau matériel roulant, si les lois impérieuses de la concurrence et l'intérêt financier n'avaient en quelque sorte dicté cette mesure.

On peut dès lors considérer l'arrêt *Planche* comme une décision implicitement, mais néanmoins nettement inspirée de l'intérêt financier de la Régie. L'arrêt *Lavabre*¹ s'inspire des mêmes considérations; cet arrêt très court dans son texte ne contient pas davantage d'allusion directe aux intérêts financiers de la Commune, mais il suffit de se reporter aux conclusions du Commissaire du Gouvernement pour être certain que les considérations financières ont joué un rôle déterminant dans la décision de la Haute Assemblée.

« De quels éléments faire état, a déclaré M. Rivet, Commissaire du Gouvernement, pour rechercher si l'intérêt public justifie le maintien ou exige la suppression d'une ancienne Régie ? A notre avis, vous ne sauriez vous borner comme le réclame le recours, à vous demander si les circonstances particulières qui, en son temps, ont légitimé la création de l'organisme municipal existent encore. Un souci différent d'intérêt public a pu inspirer une décision de maintien de l'Assemblée communale, le souci, par exemple de ne pas exposer les finances de la collectivité aux aléas d'une liquidation prématurée que rien n'impose par ailleurs; et de ce souci, vous êtes selon nous autorisés à tenir compte pour juger de la légalité de l'acte que l'on vous défère, car si l'intérêt financier ne peut être considéré comme compris dans l'intérêt public, lorsqu'il s'agit d'une création de Régie puisque la recherche du lucre est étrangère aux raisons qui ont motivé la constitution du groupement communal, la crainte du déséquilibre budgétaire est l'indice d'une préoccupation qui ne saurait jamais faire encourir à une

1. Sirey, 1933-3-86.

« assemblée municipale le reproche d'avoir méconnu
« son rôle, quelles que soient les circonstances dans les-
« quelles cette préoccupation a pu se manifester ».

Les termes employés par le Commissaire du Gouvernement sont symptomatiques de l'état d'esprit nouveau. Il n'est sans doute pas permis de dire que la seule recherche d'un intérêt financier puisse servir de fondement à la création d'une Régie. Le Conseil d'Etat ne pouvait rompre d'une façon aussi péremptoire avec son ancienne jurisprudence : mais néanmoins, la recherche du lucre, si elle n'est pas prise en considération dans le cas où elle se manifeste d'une façon positive, n'en est pas moins admise toutes les fois que ce lucre intervient, non pas sous l'aspect d'une recherche de bénéfices, mais sous la forme plus subtile de remède à une perte éventuelle.

Le résultat cependant est le même du point de vue qui nous préoccupe : éviter une perte, n'est-ce pas se préoccuper de l'intérêt financier de la Commune ?

Cet intérêt financier, au surplus, s'impose tous les jours davantage à l'attention de la Haute Assemblée qui y joint des considérations d'ordre économique. L'arrêt Lavabre devait être suivi très rapidement de l'arrêt Zénard¹. L'arrêt Lavabre avait autorisé le maintien d'une boucherie municipale pour le motif que les frais d'établissement de cette Régie dont la création aurait été régulière, n'étaient pas encore amortis ; il avait ainsi rangé la préoccupation des avantages financiers de la Commune parmi les raisons d'intérêt public susceptibles d'en motiver le maintien. Mais il avait refusé de suivre son Commissaire du Gouvernement, M. Rivet,

1. Conseil d'Etat, 24 novembre 1933, Zénard, Cf. *La Vie Communale et départementale*, février 1934, p. 97 et mai 1934, p. 220 avec l'art. de M. Mestre.

qui, discrètement, mais fermement évoquait devant lui l'utilité « de ne pas rompre (par une fermeture intempestive) l'équilibre économique dont profitait l'intérêt général et dont, semble-t-il, les intérêts particuliers parvenaient à s'accommoder, puisqu'aucune boucherie privée n'a fermé ses portes à Millau ... ».

Dans l'arrêt Zénard, les mêmes considérations financières n'auraient pu être retenues ; c'est donc une notion distincte qui a inspiré le Conseil d'Etat.

La Régie établie à Reims durant la guerre à l'effet de pourvoir à l'alimentation de la population après la fermeture des boucheries privées, fut maintenue par le Conseil d'Etat longtemps après la cessation des hostilités, mais on voit apparaître à l'appui de cette décision, un motif inédit dont M. le Professeur Mestre, dans la note précitée, a signalé toute l'importance. Ce motif est tiré de la considération de l'intérêt économique.

Le Conseil d'Etat a estimé en effet, que la boucherie municipale de Reims permettait d'obtenir la régularisation des cours servant, en quelque sorte, de témoin de comparaison avec les cours pratiqués par les commerçants de la ville.

La barrière qui, traditionnellement, sépare l'économie de l'administratif, paraît donc en voie d'effondrement. Les juges administratifs se montrent de plus en plus inspirés du souci des réalités de l'heure. La création jurisprudentielle de la Haute Assemblée épouse davantage tous les jours la forme de la vie économique et sociale du pays. Battant en brèche les conceptions périmées des mornes jurisprudences peu adaptées aux besoins courants de l'existence, le Conseil d'Etat veut faire du droit vivant et ses initiatives à cet égard, tout

en demeurant empreintes de l'indispensable esprit de mesure, marquent néanmoins un progrès chaque jour grandissant.

Les considérations économiques de l'arrêt Zénard sont trop neuves encore dans le domaine de la jurisprudence pour qu'il soit permis d'échafauder sur le fondement aussi fragile qu'elles offrent, les théories hardies que voudraient adopter les partisans du municipalisme intégral. Mais il est certain, cependant, qu'elles constituent un apport sérieux de la doctrine d'après laquelle les collectivités doivent, sans se substituer aux initiatives privées, contrôler néanmoins les entreprises individuelles, de façon à mieux assurer la satisfaction des intérêts généraux.

N'est-ce pas, au surplus, un aspect trop souvent négligé de l'intérêt public que de pousser jusque sur le domaine de certaines branches de l'industrie ou du commerce, de véritables ramifications, de nature à empêcher des abus ou des carences ? Mais c'est à ce stade qui marque une sorte d'étape extrême qu'il convient de s'arrêter ; autre chose, est de permettre au public en lui offrant le moyen de comparer, d'éviter les inconvénients qui résultent pour lui de certaines ententes commerciales, autre chose, est de supplanter le commerce privé et de le remplacer par une sorte de municipalisation des professions industrielles ou commerciales.

Si l'on peut admettre sans inconvénient pour l'armature actuelle de notre pays, un certain contrôle des individualismes, il ne faut pas cependant exagérer cette méthode et tenter, sous le couvert de réformes, en apparence administratives, de supprimer la liberté nécessaire du commerce et de l'industrie.

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de cette étude. L'analyse de la jurisprudence révèle, à côté de l'enseignement théorique que comporte l'évolution des principes juridiques, les modifications profondes que subissent les institutions sociales ; tel est le cas des entreprises communales. Le problème de leur légalité, celui de la validité de leur création ou de leur maintien se trouve indissolublement commandé par les nécessités économiques des collectivités locales.

Par ailleurs, l'économie d'un pays ou d'une région étant souvent fonction de son administration politique, il n'est pas étonnant que nous ayons été amenés, à maints passages de cette étude, à décèler le rôle des doctrines novatrices, en matière de fondation de Régies communales.

Il fallait cependant faire la synthèse des résultats acquis et tenter de prévoir les voies de l'avenir ; la question qui nous préoccupe, ne saurait être envisagée sous un aspect unique : celui qu'elle présente au point de vue des doctrines administratives et de leur évolution. L'étendue de la matière est beaucoup plus vaste et les Régies municipales doivent être vues sous divers angles, si l'on veut bien connaître la valeur exacte des perspectives qu'elles ménagent.

Il y a en effet en cette matière, le point de vue pure-

ment juridique qui n'est pas entièrement conforme encore aux nécessités inéluctables de la réalité concrète. Le droit tend à épouser de plus en plus les formes de la vie, mais s'il s'applique au fait, il ne se confond pas avec lui.

Par ailleurs, dans un domaine plus général, le côté politique que présente l'extension des Régies municipales, voisine nécessairement avec le rôle que ces Régies peuvent remplir dans le domaine économique. Enfin, la multiplication des entreprises municipales n'est pas sans entraîner de nombreuses modifications dans les administrations communales et dans la gestion des intérêts financiers des collectivités locales.

Ce sont ces différents aspects du problème qui nous fourniront le plan même de notre conclusion.

§ 1.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES

La jurisprudence du Conseil d'Etat marque un certain revirement des principes que la Haute Assemblée avait posés avant la guerre et jusqu'aux décrets de 1926. Alors que les Régies municipales se trouvaient prohibées avant la guerre, qu'elles n'étaient admises que d'une façon toute exceptionnelle jusqu'en 1926, on peut considérer que ce principe est, à l'heure actuelle, très atténué.

Cependant, au point de vue purement juridique, il existe encore actuellement une certaine antinomie entre l'interprétation donnée à la réglementation de 1926 par l'administration et celle qu'elle reçoit de la jurisprudence. Les services administratifs considèrent qu'en droit l'autorisation pour les communes d'instituer des

Régies et de créer des entreprises à caractère industriel et commercial se trouve acquise. Toute collectivité a, en principe, le droit de procéder à la création des établissements qui sont nécessaires à la satisfaction des intérêts locaux. La validité de cette création ne peut être contestée que si dans la forme, les municipalités n'ont pas respecté la réglementation du décret du 17 février 1930. Quant à l'opportunité de cette création, l'Administration estime qu'il y a là une simple question de tutelle à laquelle il lui appartient de veiller et qui doit rester étrangère au juge de l'excès de pouvoir. Selon elle, la condition essentielle de la validité des entreprises communales, c'est une autorisation préalable et c'est seulement l'autorité qui l'accorde qui est fondée à apprécier l'opportunité de la création de ces Régies.

La jurisprudence au contraire, considère que le principe de l'incompétence générale des Communes en matière commerciale et industrielle est maintenu et que, par conséquent, l'appréciation des raisons qui ont pu amener la création d'une Régie Municipale appartient au juge de l'excès de pouvoir, parce que c'est de l'opportunité de cette création que dépend en réalité la légalité de l'entreprise.

Pendant, nous avons vu que le juge administratif s'est montré de plus en plus large pour apprécier les circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'intervention de la Commune dans le domaine économique.

La jurisprudence exige seulement un simple intérêt local qui a revêtu les aspects les plus divers et à l'occasion d'un arrêt récent¹ le Commissaire du Gouvernement

1. Conseil d'Etat, 4 janvier 1935, *De Lara, Gaz. Trib.*, 13 et 14 février 1935.

pouvait déclarer dans ses conclusions que le décret de 1926 devait être interprété comme une invitation à étendre au maximum la notion de circonstances exceptionnelles permettant de justifier l'exploitation en régie d'un service présentant un intérêt public. Sans doute, l'extension de cette exception ne s'est-elle pas encore produite au point d'en faire une règle générale. Néanmoins, il est permis de dire que chaque fois que la création d'une entreprise à caractère industriel ou commercial sera poursuivie par une Commune, l'activité de cette Commune sera considérée comme légale s'il apparaît qu'elle a eu en vue de satisfaire à un besoin local.

L'avantage et le danger des formules générales telles que celles d'« intérêt local » apparaissent dès lors clairement ; au point de vue juridique, ces formules sauvent sans doute l'apparence puisqu'elles semblent donner un *substratum* de droit aux solutions jurisprudentielles ; mais, en réalité, la conclusion à laquelle aboutit leur emploi n'est pas sans décevoir les esprits. Leur résultat le plus certain est de subordonner inévitablement le droit au fait, car, comment apprécier l'intérêt public local sans examiner les faits de la cause et sans faire de chaque fondation d'entreprise communale, une simple question d'espèce ?

La notion d'intérêt public local si peu déterminé que soit son contenu exact aurait pu, semble-t-il, faire l'objet d'une définition juridique plus précise.

Cet intérêt local qui représente le stade actuel auquel est parvenue la jurisprudence du Conseil d'Etat aurait pu être défini par ses caractères ; il n'est pas probable que la Haute Assemblée, soucieuse, comme toujours de réserver l'avenir, s'engage dans cette voie pourtant

nécessaire. Quant à nous, il nous paraîtrait souhaitable à plus d'un chef, de voir nettement défini en une doctrine juridique précise le caractère de l'intérêt public local auquel doit répondre la création ou le maintien de toute entreprise communale.

Sans doute est-il permis de dire que l'on retrouve dans la jurisprudence récente de la Haute Assemblée, l'indication, tout au moins implicite de certaines conditions qui définissent partiellement le caractère que doit présenter l'intérêt public local. Ces conditions semblent être les suivantes :

1^o L'intérêt public local doit être suffisant ; un intérêt trop minime ne serait pas retenu par la Haute Assemblée et ne suffirait pas à justifier la création d'une Régie ; est suffisant l'intérêt qui répond aux besoins de l'ensemble des habitants d'une Commune ou d'une localité, ou tout au moins, aux besoins d'une fraction importante de la population.

2^o L'intérêt public local exige que la libre concurrence du commerce et de l'industrie ne soit pas supprimée. La création de la Régie municipale ou de l'entreprise communale ne doit pas entraîner la disparition de la concurrence, à raison des moyens d'action dont disposerait la Commune et qui résulteraient notamment de l'indifférence qu'elle pourrait avoir des résultats commerciaux de son entreprise.

3^o L'intérêt public local est celui qui répond, soit à la carence totale des initiatives privées, soit à un abus de droit de la part du commerce et de l'industrie libre, coalisés dans une défense trop égoïste de leur intérêt.

4^o L'intérêt public local doit répondre à un besoin. Ce besoin peut présenter les aspects les plus divers ;

il peut être, par exemple, soit un besoin d'hygiène, soit un besoin de ravitaillement, soit même dans certains cas, un besoin d'agrément utile et instructif. Mais ce besoin doit entrer dans le cadre des attributions de la Commune. Un simple besoin politique ne saurait justifier la création d'une Régie. Il y aurait là un véritable détournement de pouvoirs puisque la Commune userait de moyens mis à sa disposition dans un but tout autre que celui pour la poursuite duquel ils ont été établis.

Ces caractères que nous avons essayé de dégager des « considérants » de certaines décisions étudiées au cours de cet ouvrage, ne présentent pas une précision absolue. Ils constituent une ébauche imparfaite d'un édifice jurisprudentiel que des décisions futures auront à achever ; mais ils permettent néanmoins de poser au point de vue juridique une première conclusion, à savoir que le caractère d'intérêt public local exigé par le Conseil d'Etat n'est peut-être pas aussi général que certains esprits pourraient le croire.

Cette jurisprudence aboutira, croyons-nous, dans un avenir prochain, à préciser les justes limites de l'activité communale dans la création d'entreprises industrielles ou commerciales nouvelles. Ces limites se devinent déjà ; elles seront empreintes du souci d'un juste équilibre entre le droit que revendiquent les municipalités et la nécessité absolue de sauvegarder les libertés traditionnelles du commerce et de l'industrie.

§ 2

CONSÉQUENCES DE FAIT

Si les décrets de 1926 et la jurisprudence qui les a

appliqués marquent au point de vue juridique une évolution intéressante, le point de vue des faits et des conséquences de cette évolution, n'ont pas été moindres. Les décrets de 1926 ont été interprétés par beaucoup comme une autorisation généralisée de créer des entreprises communales à caractère industriel ou commercial; aussi, en fait, le nombre et la nature de ce genre d'entreprises se développent-ils tous les jours.

Il est au surplus certain que les conceptions juridiques nouvelles des Régies municipales ne sont pas la seule cause de cet accroissement. De nombreuses circonstances de fait ont provoqué ce résultat. Au lendemain de la guerre, de nombreuses Régies qui avaient été créées par des textes spéciaux n'ont pas pu disparaître aussi soudainement qu'elles étaient apparues. Leur maintien était imposé par la conception même de la vie d'après-guerre et par la désorganisation que les hostilités avaient provoquée en de nombreux domaines et que la paix laissait subsister.

Au surplus, des besoins nouveaux se faisaient sentir, inhérents aux difficultés de l'après-guerre. Les municipalités, sous l'aiguillon des passions politiques renaissantes songèrent à déployer un regain d'activité; cette dernière a pris souvent la forme de projets divers tendant à instituer de nouvelles entreprises municipales. Plusieurs de ces projets devinrent des réalités et profitèrent des avantages déjà acquis, le jour où la question de leur validité était soumise à l'attention de la Haute Assemblée. Celle-ci se trouvait donc au moment de statuer, en présence de droits acquis et de bienfaits confirmés qu'il lui était difficile d'ignorer. Enfin, si même le Conseil d'Etat se montrait fermement résolu

à faire abstraction de toute considération politique, économique et financière, il se trouvait en présence, dans tous les cas où la carence des initiatives privées était établie, de la nécessité inéluctable de maintenir les entreprises communales qui s'imposaient. C'est ainsi que lorsqu'elle a eu à se prononcer non plus sur la création, mais sur le maintien des Régies municipales, la Haute Assemblée s'est montrée beaucoup moins rigoureuse pour justifier, dans chaque espèce, l'initiative de la Commune.

On nous objectera, sans doute, que les nécessités de fait se confondent souvent avec les considérations économiques, politiques ou financières que nous examinerons plus loin. Cela est vrai sans doute, dans de nombreuses hypothèses, mais, en de nombreux cas aussi, les faits, à eux seuls, ont imposé des solutions dans lesquelles la politique et la finance communales n'ont pas eu d'influence¹. La municipalité par exemple, qui institue un bureau de consultation médicale, alors qu'il n'existe pas de médecin dans la Commune, ne paraît pas avoir obéi à des considérations politiques.

Ce que l'on peut dire, au sujet des conséquences de fait des doctrines nouvelles du Conseil d'Etat, c'est que les faits qui n'avaient avant les décrets de 1926 qu'une faible influence sur le sens dans lequel était rendue la décision de la Haute Assemblée, ont pris maintenant une importance capitale. L'ancienne jurisprudence ne méconnaissait pas les faits en principe puisque bien au contraire elle se réservait d'admettre la légalité des Régies municipales chaque fois que les circonstances feraient apparaître la nécessité d'une in-

1. L. Goldenberg, *Le Conseil d'Etat, juge du fait*.

tervention de la Commune ; mais dans l'examen de ces circonstances de fait le Conseil d'Etat se montra particulièrement rigoureux alors qu'aujourd'hui les avantages de tous ordres qui peuvent résulter pour les habitants de la Commune ou pour les usagers de la Régie, inspirent souvent ses décisions plus que l'application de principes juridiques.

Les arrêts de la Haute Assemblée ne se confinent pas dans le simple domaine des principes ; ils cherchent à plier ces principes aux enseignements de la vie et obtiennent, d'une façon fort heureuse d'ailleurs, la conciliation des exigences de l'esprit avec l'obligation de satisfaire les besoins matériels des collectivités.

§ 3.

CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES

La multiplication des Régies municipales n'est pas sans entraîner certaines répercussions sur la vie administrative des Communes. Ces répercussions, résultent nécessairement de la réglementation adoptée par les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926 et du 17 février 1930.

L'exploitation directe des Régies d'intérêt public à caractère industriel ou commercial entraîne une extension inévitable des attributions et de l'activité de la Commune.

C'est ainsi que le Conseil Municipal et le Maire interviennent dans de nombreuses circonstances, tant au moment de la création qu'au cours du fonctionnement des Régies qui ont été créées. C'est une délibération du Conseil Municipal qui, aux termes de l'art. 2 du décret du 28 décembre 1926 doit désigner le service dont l'explo-

tation en Régie a été décidée. Toute une série de formalités sont à observer, en ce qui concerne l'approbation de la délibération. Des rapports constants s'établissent entre le Préfet, le Sous-Préfet, le Président des Chambres de Commerce ou des Chambres d'Agriculture. La nomination du Conseil d'exploitation a lieu pour un quart par le Préfet et pour le surplus par le Maire avec l'agrément du Préfet. Certaines incompatibilités sont instituées. Les Conseillers Municipaux et le Maire sont exclus du Conseil d'administration de la Régie ou de Sociétés qui seraient entrepreneurs ou fournisseurs de cette Régie.

Le rappel sommaire de quelques unes de ces règles fait apercevoir aisément qu'une extension certaine des services administratifs de la Commune accompagne dans la généralité des cas, la création d'une Régie municipale.

Cette conséquence nécessaire est loin d'être un bienfait. Dans une Commune importante, la Régie nécessitera un service spécial qui s'ajoutera aux autres services qu'abrite l'Hôtel de Ville de la Commune. Elle contribuera à rendre un peu plus compliquées encore les fonctions du Maire et celles des Conseillers Municipaux. Cette complexité accrue va à l'encontre du but même que poursuivaient les auteurs du décret du 5 novembre 1926 qui entendaient réaliser une simplification administrative ; elle est de plus contraire à l'esprit même de l'institution du mandat municipal. En principe, l'administration d'une Commune ne doit pas demander de connaissances spéciales et doit être accessible à tous les membres de la collectivité communale. Or, le Maire par les fonctions importantes qu'il est appelé à remplir dans la marche de la Régie voit ainsi étendre ses

attribution au point de jouer auprès du directeur de la Régie le rôle qu'un administrateur-délégué remplit aux côtés du directeur d'une Société commerciale.

Les Régies municipales ne sont donc pas de nature à alléger la tâche des représentants des collectivités, mais cet aspect de la question n'est lui-même qu'un détail. Ce qui est plus certain, c'est que les nécessités d'accroître les rouages administratifs de la Commune pour pouvoir mettre au monde, contrôler, surveiller ou liquider les Régies municipales, entraînent des frais nouveaux qui s'inscrivent en dépenses au budget de la Commune. C'est, qu'on le veuille ou non, une augmentation du nombre des fonctionnaires ; à supposer que la Régie ait une exploitation heureuse et qu'elle parvienne à faire ses frais, elle doit tout au moins théoriquement assumer ceux que la municipalité est obligée de faire pour elle. Mais de toute manière, et même en se plaçant dans l'hypothèse la plus favorable, ce n'est que par un appel au crédit public que la Commune aura pu au moyen d'emprunts fournir à la Régie les fonds qui lui sont nécessaires. Une partie de ces fonds proviendra des ressources propres de la Commune que celle-ci se sera procurées au moyen d'impôts. Ce sont donc, en définitive, les contribuables qui auront à faire les frais de la création de la Régie et qui en supporteront les aléas.

Au point de vue administratif, le reproche sérieux que l'on peut dès lors adresser à la création d'une Régie communale, c'est que dans l'hypothèse même où elle présente des avantages, ceux-ci sont souvent compensés par des maux difficiles à endiguer : une surcharge certaine de la machine administrative communale, une propension au fonctionnarisme dans l'administration de la Commune et le risque certain d'un accroissement d'impôts.

L'existence de la Régie peut également donner naissance au point de vue administratif, à de graves difficultés dans l'administration de la Commune même, lorsque, à propos du fonctionnement de la Régie il s'élève un désaccord entre le Maire et le Conseil Municipal ou entre les représentants de la Commune et le directeur de la Régie. Le rôle de l'autorité de tutelle sera parfois très délicat lorsqu'elle se trouvera en présence de pareils conflits dont l'origine, il faut le reconnaître, résidera, le plus souvent, dans des considérations tout à fait étrangères à l'intérêt public ou au bon fonctionnement de la Régie et résultera de querelles de petite politique locale ou même de questions de personne.

§ 4

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'intérêt financier dans l'évolution des doctrines jurisprudentielles, en matière de Régie communale, semble devoir jouer un rôle grandissant dans les arrêts futurs de la Haute Assemblée. On a déjà vu, combien timide est son apparition à l'heure actuelle. L'arrêt Lavabre paraît être la seule décision inspirée par cette préoccupation. Ce n'est cependant que d'une façon implicite que l'intérêt financier a été pris en considération ; sans doute, les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet, sont-elles formelles, mais le Conseil d'Etat n'a pas cru devoir adopter les termes proposés à cet égard, et n'a dit nulle part d'une façon expresse qu'il importait de maintenir une Régie pour éviter que ses frais d'installation non encore amortis constituent une perte sèche pour la Commune.

L'intérêt financier apparaît encore dans l'arrêt Planche où le prolongement du réseau d'autobus de Villefranche est manifestement inspiré par le souci d'empêcher que l'exploitation du chemin de fer d'intérêt local du Département soit déficitaire par suite de la concurrence des lignes privées d'autobus. Dès lors, un fait s'impose : c'est que l'intérêt financier des Communes n'est plus écarté de la pensée des juges administratifs ; sans le dire expressément, ceux-ci s'en préoccupent de plus en plus. Il semble donc permis de conclure que l'examen des conséquences financières pouvant résulter pour une Commune de l'exploitation en Régie d'un service à caractère industriel ou commercial ne sera plus l'apanage de la seule autorité de tutelle chargée d'approuver la décision du Conseil Municipal. Le juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier la légalité de l'entreprise se livrera lui-même à cette recherche.

Le Conseil d'Etat sera sans doute amené rapidement à se poser dans chaque espèce particulière une question pratique : la Régie instituée est-elle de nature à compenser les dépenses que son institution ou son maintien représente pour la collectivité. Dans la négative, si cette Régie présente un accroissement certain de charges des contribuables, le juge devra rechercher s'il y a un intérêt à la maintenir, bien que ce maintien soit coûteux et à déterminer si l'intérêt local invoqué est assez important pour nécessiter obligatoirement un accroissement des charges de la Commune.

Dans l'hypothèse, au contraire, où l'exploitation éventuelle de la Régie serait de nature à compenser les frais de son installation et de sa gestion, il est possible que le Conseil d'Etat se montre moins sévère, quant à

l'appréciation du caractère de suffisance et de nécessité de l'intérêt public invoqué.

De longues années s'écouleront encore sans doute avant que les arrêts du Conseil d'Etat parviennent à trouver en des formules que l'usage aura polies et expérimentées, l'expression définitive de cet équilibre nécessaire entre la valeur de l'intérêt à satisfaire et l'importance des dépenses engagées. Nous croyons cependant fermement qu'il faudra un jour indiquer nettement et non plus d'une façon implicite, le rôle des considérations financières dans le maintien ou la suppression des Régies municipales. Cette répercussion sur les finances locales constitue un danger certain que les juges administratifs ne peuvent ignorer, alors surtout que dans leur esprit se manifeste le souci constant de ne pas s'écarter des enseignements de la vie courante.

Le contribuable français semble être arrivé au degré suprême des sacrifices qui lui sont imposés. Pour lui, les impôts de la Commune ne se différencient pas beaucoup de ceux de l'Etat ou du Département ; ce sont des impôts, quelque soit le nom qu'on veuille bien leur donner et quelqu'en soit le bénéficiaire final. Or, les faits démontrent que les Régies communales alors même que leur exploitation ne s'avère pas déficitaire, entraînent souvent un accroissement des charges publiques que le contribuable aura à payer sous forme d'impositions diverses.

Il peut y avoir là un danger d'autant plus grave que l'accroissement trop considérable de charges imposées au contribuable conduit insensiblement au changement politique de la structure du pays. Si l'on veut conserver à la France son régime actuel de liberté, de propriété

où les initiatives privées trouvent encore à s'employer malgré l'ingérence grandissante des personnes publiques dans les affaires particulières, il importe de marquer une limite et de ne pas permettre aux municipalités de devenir pour les industries privées des concurrents tellement redoutables et tellement avantagés que leur activité entraîne la disparition même de tous leurs adversaires.

Il n'est pas suffisant d'affirmer en des édits de justice la liberté de la concurrence ; il faut encore que les faits répondent aux arrêts et que cette libre concurrence affirmée par les juges ne soit pas méconnue par les justiciables. Aussi, le moyen de limiter le plus sûrement la multiplication trop grande des Régies communales qui finirait par étouffer l'industrie et le commerce, est de se préoccuper avant tout des conséquences financières de leur maintien ou de leur suppression. Il serait possible de trouver dans l'examen minutieux des conséquences financières de la création ou du maintien des Régies municipales, le moyen de régler l'intervention des Communes dans le domaine industriel ou commercial et d'arbitrer ainsi la lutte tous les jours plus âpre entre les personnes publiques et les individualités privées.

§ V.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

Si on est en droit de critiquer la multiplication trop grande des Régies municipales, il n'est pas moins nécessaire de reconnaître qu'elles présentent dans de nombreuses circonstances des avantages économiques certains. Ces avantages ont été dégagés pour la plupart, par les arrêts que nous avons étudiés dans le cours de cet ouvrage.

S'il fallait les énumérer en une sorte de tableau d'ensemble, on pourrait citer au premier chef le rôle des Régies en tant que régulateur des prix. Les Régies municipales, toutes les fois qu'elles vendent aux consommateurs des produits directement achetés des producteurs, suppriment en réalité une grosse partie des charges que représente le bénéfice des intermédiaires. Les Régies municipales se trouvent dès lors investies d'une mission particulièrement appréciable; elles constituent des organes de concurrence destinées à régulariser, c'est-à-dire, à maintenir à des prix raisonnables, le cours des denrées de première nécessité. Les entreprises faisant le ravitaillement de la population et en particulier, les Régies directes d'alimentation qui se trouvent, au surplus, visées par les décrets du 5 novembre 1926, ont rendu les plus grands services¹.

Le législateur s'est d'ailleurs tellement rendu compte du rôle bienfaisant joué en cette matière par les Régies municipales, qu'il s'est efforcé d'en accroître le nombre en favorisant leur création. Une proposition de loi avait été déposée en ce sens par M. Chéron et votée par le Sénat². Cette proposition prévoyait que lorsque les Régies municipales auraient pour objet de combattre les prix des denrées alimentaires de première nécessité, leur création et leur fonctionnement seraient facilités, l'autorisation d'exploiter devant être donnée par le Préfet, après une enquête dont la durée ne devrait pas excéder 15 jours et qui devrait commencer dans les huit jours de la réception à la préfecture de la délibération du Conseil Municipal décidant l'institution de la

1. *La Vie communale et départementale*, août 1932, n° 105, p. 411.

2. *Journal Officiel*, 12 avril 1933, *Débat. parlem. Sénat*, p. 746.

Régie. Ce texte est, à l'heure actuelle, encore à l'état de proposition, mais il indique nettement le désir manifesté par le législateur de favoriser autant que possible toutes les entreprises municipales dont le fonctionnement pourrait avoir un rôle heureux dans la vie économique du pays par l'influence qu'il exerce sur les cours des denrées de première nécessité.

Au point de vue économique, les Régies municipales présentent l'avantage de disposer de moyens d'action nettement supérieurs à ceux des initiatives privées. C'est ainsi qu'elles peuvent centraliser plus facilement qu'une entreprise particulière, les offres des producteurs d'une région et sont appelées à remplir au point de vue du maintien des cours, dans une époque où les prix baissent d'une façon dangereuse, le rôle d'organe régulateur, en sens inverse de celui qu'elles adoptent lorsque les prix augmentent de façon exagérée.

La Régie communale, pourvu qu'elle soit dotée des moyens nécessaires, peut donc aspirer à un rôle des plus importants; celui d'organe chargé de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande, de façon que ni les producteurs ni les consommateurs ne pâtissent d'une manière excessive des fluctuations du marché.

En économie pure, les Régies communales peuvent également aboutir à supprimer l'une des quatre opérations qui constituent le cycle de la vie économique à l'heure actuelle : la production, la transformation, la circulation et la consommation. Ces opérations constituent encore le périple obligatoire des denrées entre le moment de leur naissance et celui de leur disparition. Or, si la production et la transformation sont des opérations nécessaires, la circulation dans son sens économique,

bien entendu et non point dans son sens matériel, peut être utilement résorbée.

L'intermédiaire, en effet, qui représente l'agent de circulation, s'il est utile parfois, n'est pas toujours indispensable : son immixtion dans le circuit que parcourent les denrées est toujours coûteuse.

Les Régies communales vouées par leur destinée administrative à un désintéressement obligé pourront donc se substituer aux intermédiaires. La circulation économique serait ainsi inévitablement raccourcie, puisque le contact presque direct entre le producteur et le consommateur serait organisé, grâce à l'intervention de la Régie communale. Mais il ne faut pas oublier que cette concurrence sévère que les Régies communales pourraient faire au commerce et à l'industrie si leurs moyens d'actions se trouvaient plus étendus, ne nuiraient en réalité qu'au petit commerce et à la petite industrie ; les artisans ne pourraient pas soutenir la lutte ; les grosses entreprises, au contraire, qui sont à même d'être au moins aussi bien outillées et administrées que les Régies communales, verraient sans doute leurs bénéfices diminuer, mais profitant des fautes inévitables que commettront leurs adversaires, elles se partageraient les dépouilles de ceux que cette bataille aura fait disparaître.

Les Régies communales, enfin, présentent au point de vue économique, un avantage qui n'est pas négligeable et qui compense en partie les inconvénients qu'elles entraînent dans d'autres domaines : elles contribuent à assurer le mieux-être des collectivités ; elles favorisent une économie plus rationnelle ; elles sont un remède contre les *trustee*, sans toutefois arriver à les

supprimer complètement ; elles coûtent de l'argent sans doute et ne rapportent pas toujours en proportion de ce qu'elles coûtent, mais elles sont susceptibles de procurer de grands avantages à la condition toutefois d'être gérées d'une façon prudente.

§ 6

CONSÉQUENCES POLITIQUES

Nous nous sommes abstenu volontairement au cours de cette étude, d'examiner l'aspect que peut revêtir la question des Régies municipales du seul point de vue politique, l'objet de cet ouvrage étant limité à l'examen des conditions dans lesquelles l'intervention d'une Commune dans le domaine économique par l'exploitation en Régie d'un service industriel ou commercial est légal ou non. Il ne paraît cependant pas possible de ne pas signaler très rapidement les conséquences politiques que pourrait présenter une extension poussée jusqu'à l'absolu des Régies municipales.

L'institution d'un service en régie constitue chaque fois une étape vers l'avènement du municipalisme intégral, si bien qu'il serait permis de rêver d'un groupement entre les mains d'une organisation municipale de toutes les fonctions essentielles de la vie courante. De sa naissance jusqu'à sa mort, le citoyen pourrait ainsi organiser sa vie en ayant recours aux seuls organes communaux. Venus au monde dans une clinique communale, les enfants seraient élevés ensuite dans une école également communale ; ils seraient habillés dans une Régie communale ; ils se pourvoiraient des denrées

nécessaires à l'existence auprès des magasins : boucherie, boulangerie, épicerie... exploités par la Commune et habiteraient dans des immeubles gérés par une régie communale. Leur souci d'hygiène trouverait satisfaction auprès des établissements de la Commune ; malades, ils seraient soignés par le médecin de la collectivité communale ; pour se distraire, ils iraient en quelque cinématographe ou en quelque théâtre de la commune ; leur décès même n'échapperait pas à cette règle et leurs funérailles seraient réglées par les pompes funèbres municipales.

Sans doute, un tel tableau est-il poussé à l'excès et la réglementation actuelle aussi bien que son application jurisprudentielle ne permettrait pas pareil développement des entreprises communales. Néanmoins, cette mainmise de la Commune et des collectivités sur les diverses branches de l'industrie et sur toutes les formes de la vie n'est pas entièrement un mythe ; elle se trouve de plus en plus en voie de réalisation.

Le municipalisme qu'on le veuille ou non, apparaît dès lors comme une forme dérivée du collectivisme, moins redoutable qu'un collectivisme d'Etat parce que moins étendu dans son champ d'application, mais identique néanmoins à ce collectivisme d'Etat parce que, comme lui, il tend à écarter la plupart des fonctions économiques.

La production, sans doute, reste jusqu'à ce jour, en dehors de cette ingérence, mais que demain la Commune se mette à faire de l'agriculture ou de la production industrielle en régie et le municipalisme aura marqué sa victoire finale. Faudra-t-il se réjouir de ce résultat

ou le regretter ? Le danger n'est pas encore suffisamment matérialisé pour provoquer autre chose que des discussions d'école. L'extension des Régies communales n'est pas telle que l'on puisse envisager dans un avenir très prochain, la mainmise complète des collectivités municipales sur les différentes branches du commerce et de l'industrie, mais il est bon cependant de s'inquiéter dès à présent des éventualités de l'avenir, et s'il nous fallait prendre parti, nous serions volontiers enclin à exiger qu'une limitation soit imposée, dès maintenant à cet impérialisme de la Commune.

Les décrets de 1926 et la jurisprudence qui les a interprétés sont loin de constituer une codification ; ils ont le tort surtout de ne pas marquer de frontière précise aux initiatives tous les jours plus audacieuses des Communes.

Certains domaines de l'activité économique ou industrielle doivent être expressément interdits aux municipalités si l'on ne veut pas assister de gré ou de force à un changement profond de l'organisation politique de notre pays. Que les Communes au moyen de leurs Régies suppléent parfois à la carence des initiatives privées ; qu'elles contrôlent, qu'elles régularisent les prix, qu'elles confèrent même des avantages de pur agrément ou d'hygiène, cela est sans doute utile, voire même nécessaire. On ne saurait par contre admettre qu'elles se substituent aux producteurs dans un pays où le socialisme ne constitue pas encore une doctrine d'Etat ; que l'évolution se produise insensiblement et sournoisement dans certaines Communes, elle aura tôt fait de gagner par une sorte de contamination ad-

ministrative les Communes voisines et le pays tout entier.

Le problème est posé. Le danger politique que présente la multiplication excessive des Régies communales se trouve ainsi décelé ; il est temps de prévoir le remède, si l'on ne veut pas se trouver un jour devant un fait contre lequel il ne sera plus possible de réagir : le fait acquis.

Vu :

Pour le Doyen, l'Assesseur :
G. RIPERT.

Vu :

Le Président de la thèse :
A. MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALIBERT (R.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, Payot, éditeur, 1926.
- APPLETON (J.). — *Le contentieux administratif*.
- AUDEMA (R.). — *Les Régies municipales en France*, thèse, Montpellier, 1924, t. XXIV.
- BELIN. — *Recherches sur la notion d'utilité publique*, thèse, Paris, 1933.
- BÉQUET (L.). — *Répertoire de Droit administratif. Traité de la Commune*.
- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit Administratif*, Rousseau et C^{ie} éd., 12^e édition.
- *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*, Rousseau et C^{ie}, éd., 1927.
- BETTINGER (R.). — *Le Conseil de Préfecture, juge du contentieux départemental et communal*, Sirey, éd., 1935.
- FÉLIX (M.). — *L'activité économique des Communes*, Sirey, éd., 1933.
- FRANCOLINI (P. de). — *Les Régies Municipales en droit moderne*, thèse, Paris, 1928, t. XXIX.
- GOLDENBERG (L.). — *Le Conseil d'Etat, juge du fait*, thèse, Paris, 1932, t. XLIII.
- HAURIU (M.). — *Précis de droit administratif*, Sirey, éd. 12^e éd. complétée par M. A. HAURIU, 1933.
- LAFFONT (C.). — *Les Régies Municipales en France*, thèse, Bordeaux, 1930, t. XXIX.
- LÉON (P.). — *Le Monopole du Gaz*, thèse, Paris, 1901.
- MASPETIOL et LAROQUE. — *La tutelle administrative*, Sirey, éd., 1930.
- MORGAND (L.). — *La loi municipale*, Berger-Levrault, éd., 10^e éd., 1923.
- MOSSÉ (A.). — *La réglementation des Régies municipales*, Sirey, éd., 1933.
- SAUSSOY (A.). — *Des Monopoles communaux issus de concessions sur le domaine public*, thèse, Paris, 1903.

ARTICLES DE REVUES ET JOURNAUX

- DUGUIT (L.). — *Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au Gouvernement par le législateur*, « *Revue de Droit Public* », 1924, p. 313.
- GOLDENBERG (L.). — *L'organisation de la Circulation et des Transports*, « *La Vie Communale et Départementale* », année 1933, n^{os} 114, p. 224, 115, p. 284 ; 116, p. 330 et 117, p. 397.

- JÈZE (G.). — *La concession de service public*, « *Revue de droit public* », 1925, p. 530.
- *Nature juridique du pouvoir de fixer les prix maxima de vente au détail des viandes de boucherie*, « *Revue de droit public* », 1928, p. 537.
- *Le Statut des fonctionnaires publics*, « *Revue de droit public* », 1929, p. 243 et p. 404.
- LAGRANGE (R.). — *La nouvelle réglementation des Régies Municipales*, *Ecole des Communes*, 1927, p. 162.
- *Les Régies Municipales devant la jurisprudence*. *Ecole des Communes* 1930, p. 145.
- MESTRE (A.). — *Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 novembre 1933* (Zénard), (*Vie Communale et Départementale*), mai 1934, p. 229.
- MOSSÉ (A.). — *Rapport présenté au nom de l'Inspection Générale des services administratifs*, « *Journal Officiel* du 12 septembre 1923 ».

NOTES DE JURISPRUDENCE

- ALIBERT (R.). — Note au Recueil Sirey, 1931-III-p.73.
Sous Conseil d'Etat, 30 mai 1930 et 27 février 1931 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement JOSSE.
- Note au Recueil Sirey, 1933-III-p. 81.
Sous Conseil d'Etat, 10 mai 1933 et 23 juin 1933, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement RIVET.
- Note au Recueil Sirey, 1933-III p. 97.
Sous Tribunal des Conflits, 11 juillet 1933, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement ROUCHON-MAZERAT.
- Note au Recueil Sirey, 1934-III-p. 33.
Sous Tribunal des Conflits, 27 novembre 1933 et Conseil d'Etat, 9 février 1934.
- BLAEVOET. — Note au Recueil Dalloz, 1933-III-p. 65.
Sous Tribunal des Conflits, 11 juillet 1933, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement MAZERAT.
- HAURIU (M.). — Note au Recueil Sirey, 1901-III-p. 73.
Sous Conseil d'Etat, 29 mars 1901.
- Note au Recueil Sirey, 1907-III-p. 1.
Sous Conseil d'Etat, 2 février 1906.
- MESTRE (A.). — Note au Recueil Sirey, 1934-III-p. 105.
Sous Conseil d'Etat, 24 novembre 1933, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement H. DETTON.
- P.L.J. — Note au Recueil Dalloz, 1933-III-p. 33.
Sous Conseil d'Etat, 23 juin 1933.
- WALINE. — Note au Recueil Dalloz, 1934-3-p. 9.
Sous Tribunal des Conflits, 27 novembre 1933.
-

TABLE ALPHABÉTIQUE¹ DES ARRÊTS CITÉS²

Artaud , C. d'E., 26 juin 1908, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 681.....	201
Agents d'Assurances de Belfort , C. d'E., 20 janv. 1921, Sirey, 1921-3-33	265
Blanc , C. d'E., 19 mai 1933, Sirey, 1933-3-p. 81	249, 329
Bonifacy , C. d'E., 29 mars 1933, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 366, (2 ^e espèce) ..	182
Bonnardot , C. d'E., 7 août 1896, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 642	42, 46
Boudet , C. d'E., 21 nov. 1923, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 757	265
Boureau , C. d'E., 8 juill. 1909, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 673	39
Bourrageas , C. d'E., 27 juin 1930, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 659.....	191
Burgeat , C. d'E., 17 juill. 1928, Sirey, 1929-3-p. 30	266
Casanova , C. d'E., 29 mars 1901, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 332	39
Chambre Syndicale du Commerce de Détail de Nevers , C. d'E., 30 mai 1930, <i>Revue de Droit Public</i> , 1930, p. 530, Sirey, 1931-3- p. 73	103, 226, 231 et 264 et s.
Chambre Syndicale des Propriétaires de Bains , C. d'E., 2 fé- vrier 1906, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 91	42, 46
Chambre Syndicale des Loueurs Propriétaires d'auto-cars C. d'E., 26 juin 1931, Sirey, 31-3-p. 68.....	261
Chapelon , C. d'E., 19 avr. 1918, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 343	42, 47
Commune de Brouseval , C. d'E., 1 ^{er} déc. 1905, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 892 ..	42
Commune de La Bastide de Saint-Pierre , C. d'E., 26 déc. 1908 Sirey, 1909-3-81	240
Commune de Navarrenx , C. d'E., 13 nov. 1897, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 700	36, 214
Commune d'Oyonnax , C. d'E., 19 mai 1882, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 507..	36
Commune de Rémoray , C. d'E., 26 déc. 1908, Sirey, 1909-3-p. 81 ..	240
Commune de Saint-Gratien des Bois , C. d'E., 19 mars 1913, <i>Rec.</i> <i>des Arr.</i> , p. 372	213
Commune de Saint-Léonard , C. d'E., 6 avr. 1900, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 280	36, 214

1. Par nom de parties.

2. Les chiffres renvoient aux pages de l'ouvrage.

Commune de Sainte-Maxime , C. d'E., 8 mars 1895, <i>Rec. des Arr.</i> p. 228	36, 214
Connat , C. d'E., 27 mars 1930, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 349	266
Crochet , C. d'E., 23 déc. 1931, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 1.160	185
Dallemagne , C. d'E., 8 déc. 1933, (inédit)	185
de Lara , C. d'E., 4 janv. 1935, <i>Gaz. Trib.</i> , 14 févr. 1935	202, 331
Descroix , C. d'E., 1 ^{er} févr. 1901, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 105	39, 43
Didier et autres , C. d'E., 18 janv. 1935, <i>Vie Communale et départe-</i> <i>mentale</i> 1935, p. 150	281
Divières , C. d'E., 24 janv. 1930, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 101	185
Dottin et autres , C. d'E., 9 janvier 1935 (inédit)	185
Dubot , C. d'E., 11 avr. 1919, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 371	50
Espagnol , C. d'E., 27 juill. 1907, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 727	39
Finck , C. d'E., 20 juin 1927, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 733	206
Foray , C. d'E., 15 févr. 1933 (inédit)	185
Foucher , C. d'E., 13 mars 1935, (inédit)	190
G..... , Directeur de la Régie des Autobus de La Rochelle, C. d'E., 3 nov. 1933, <i>Vie communale et départementale</i> , 1933, p. 32 ...	181
Genêt , C. d'E., 28 mars 1924, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 347	70
Giaccardi , C. d'E., 27 févr. 1931, Sirey, 1931-3-p. 79, ...	226, 279 et s.
Jouin , C. d'E., 28 févr. 1934, (inédit)	185
Kuhn , C. d'E., 29 janv. 1932, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 115	247
Lafreygeyre , C. d'E., 26 janv. 1923, <i>Revue de Droit Public</i> , 1923, p. 24	204
Lapeyre , C. d'E., 14 févr. 1913, Sirey, 1918-3-p. 31	265
Lavabre , C. d'E., 23 juin 1933, Sirey, 1933-3-81...42, 267 et s., 324 et s.	
Le Brun des Charmettes , C. d'E., 16 nov. 1934, (inédit)	185
Leleux , C. d'E., 21 juin 1933, (inédit)	185
Lembeye-Boye , C. d'E., 8 déc. 1933, (inédit)	185
Mabille , C. d'E., 9 févr. 1934, Dalloz, 1934-3-p. 9	206
Melinette , <i>Trib. Conflits</i> , 11 janv. 1933, Sirey, 1933-3-p. 97 ...	205, 206
Mironneau , C. d'E., 13 janv. 1933, Sirey, 1933-3-p. 41	262
Moreau , C. d'E., 1 ^{er} juin 1900, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 383	42
Pech , C. d'E., 24 févr. 1912, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 251	42
Pillard , C. d'E., 14 déc. 1928, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 1.376, ...	185
Planche , C. d'E., 23 juin 1933, Sirey, 1933-3-p. 81	254 et s., 322 et s.
Raynaud , C. d'E., 11 juin 1926, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 591	44, 265
Rousseau , C. d'E., 8 déc. 1933 (inédit)	185

Société des Glacières Toulousaines et du Bazacle , C. d'Etat 12 avril 1935 (inédit)	311
Société Générale d'Armement , C. d'E., 23 déc. 1921, Dalloz, 1924-3-p. 32	206
Syndicat de la Boucherie de Châteauroux , C. d'E., 6 mars 1914 <i>Rec. des Arr.</i> , p. 591	39
Syndicat de la Poissonnerie en Détail , C. d'E., 28 mars 1924, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 347	70
Syndicat Professionnel des Epiciers en détail de Nevers , C. d'E., 30 mai 1930, Sirey, 1931-3-p. 73 226, 231 et s., 264 et s.	
Truchi , C. d'E., 12 juillet 1927, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 779, ... 44, 265	
Verbank , <i>Trib. Conflits</i> , 27 nov. 1933, Dalloz, 34-3-p. 9.	206
Ville d'Amboise , C. d'E., 13 mai 1865, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 523	211
Ville de Beauvais , C. d'E., 17 nov. 1922, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 842	214
Ville de Blois , C. d'E., 27 avr. 1877, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 385	215
Ville de Caen , C. d'E., 28 juin 1885, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 670	211
Ville de Châteauroux , C. d'E., 7 juill. 1867. <i>Rec. des Arr.</i> , p. 650..	213
Ville de Douai , C. d'Etat, 7 mars 1911, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 201	214
Ville de Hesdin , C. d'E., 21 mars 1860, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 235	214
Ville de Lyon , C. d'E., 5 déc. 1906, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 892	214
Ville de Niort , C. d'E., 24 janv. 1868, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 89	213
Ville de Nantes , C. d'E., 8 avr. 1869, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 338	214
Ville de Paris , C. d'E., 8 mars 1912, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 331	212
— C. d'E., 10 mai 1912, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 546	212
— C. d'E., 6 févr. 1914, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 158	212
Ville de Poitiers , C. d'E., 27 avr. 1877, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 385	215
Ville de St-Gaudens , C. d'E., 20 sept. 1865, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 921	212
Ville de Troyes , C. d'E., 6 mars 1921, <i>Rec. des Arr.</i> , p. 443	215
Zénard , C. d'E., 24 nov. 1933, Sirey, 1934-3-105.... 42, 313, 314, 325 et s.	

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉGIES MUNICIPALES AVANT LE DÉCRET DU 5 NOVEMBRE 1926

CHAPITRE PREMIER. — LES RÉGIES MUNICIPALES. — POSITION DU PROBLÈME EN FAIT ET EN DROIT	17
---	----

CHAPITRE DEUXIÈME. — LES TENDANCES DE LA JURISPRU- DENCE AVANT LES DÉCRETS DE 1926	31
---	----

§ 1. Les Régies municipales en matière de monopole de fait ...	32
--	----

§ 2. Les Régies municipales fonctionnant en concurrence avec des entreprises libres, et la notion de circonstances ex- ceptionnelles	37
--	----

CHAPITRE TROISIÈME. — LES CRÉATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE RÉGIES MUNICIPALES AVANT ET PENDANT LA GUERRE. ESSAI D'UNE CLASSIFICATION ...	55
--	----

§ 1. Les textes indépendants de la guerre de 1914-1918...	57
---	----

§ 2. La création de Régies municipales pendant les hostilités et sous l'empire des nécessités de guerre	63
--	----

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉGLEMENTATION DES DÉCRETS DES 5 NOV. 1926, 28 DÉC. 1926 ET LE RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 17 FÉVR. 1930

CHAPITRE PREMIER. — L'ŒUVRE LÉGISLATIVE	75
---	----

§ 1. Proposition de loi de MM. A. Weber, Brenier et Rozier du 9 juillet 1914	79
---	----

§ 2. Proposition de loi de M. A. Thomas, 5 sept. 1918	85
---	----

§ 3. Proposition de loi de M. C. Chautemps, 2 déc. 1920	89
§ 4. Projet de loi présenté par le Gouvernement, 25 oct. 1925	91
§ 5. Proposition de loi de M. Chéron	93

CHAPITRE DEUXIÈME. — LES DÉCRETS DES 5 NOV. ET 26 DÉC. 1926 ET LE RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 17 FÉVR. 1930	99
--	----

CHAPITRE TROISIÈME. — L'ORGANISATION DES RÉGIES MUNICIPALES	115
§ 1. La création des Régies municipales	116
§ 2. L'organisation administrative des Régies municipales	119
§ 3. Le régime financier des Régies municipales	131
§ 4. Fin des Régies municipales	140
§ 5. Les Régies intercommunales	143
§ 6. Le contrôle des Régies municipales	153

CHAPITRE QUATRIÈME. — LA RÉGLEMENTATION DES RÉGIES MUNICIPALES ANTÉRIEURES AU DÉCRET DU 28 DÉC. 1926 ET LA RÉGLEMENTATION SPÉCIALE DES RÉGIES DE VOIES FERRÉES D'INTÉRÊT LOCAL ET DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE	161
§ 1. Les Régies municipales antérieures au décret du 28 déc. 1926	162
§ 2. Les Régies de voies ferrées d'intérêt local et de distribution d'énergie électrique	169

CHAPITRE CINQUIÈME. — ETUDES DE DIVERSES QUESTIONS RÉSULTANT DE L'EXISTENCE ET DU FONCTIONNEMENT DES RÉGIES MUNICIPALES	179
§ 1. Le personnel des Régies municipales	180
§ 2. Les marchés des Régies municipales	188
§ 3. Les conséquences financières de l'exploitation d'une Régie municipale	194
§ 4. Le contentieux des Régies municipales	199
§ 5. Le régime fiscal des Régies municipales	210

TROISIÈME PARTIE

LA JURISPRUDENCE RELATIVE AUX RÉGIES MUNICIPALES POSTÉRIEUREMENT AUX DÉCRETS DES 5 NOVEMBRE ET 28 DÉCEMBRE 1926

CHAPITRE PREMIER. — LA LÉGALITÉ DES DÉCRETS DES 5 NOV. ET 28 DÉC. 1926	223
--	-----

CHAPITRE DEUXIÈME. — LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE	
RÉGIES MUNICIPALES APRÈS LES DÉCRETS DE 1926	243
§ 1. Les entreprises municipales relatives à l'hygiène	246
§ 2. Les transports	253
§ 3. Le ravitaillement et l'alimentation	263
§ 4. Les entreprises de spectacles	278
§ 5. Les monopoles de fait	281
CHAPITRE TROISIÈME. — LES NOUVEAUX PRINCIPES JURIS-	
PRUDENTIELS	283
§ 1. Evolution de la notion classique de circonstances excep-	
tionnelles	284
§ 2. Aperçu d'ensemble des notions nouvelles	292
<i>Section I.</i> — Les notions extrinsèques au fonctionne-	
ment des Régies municipales	295
A. La notion de « circonstances particulières »...	295
B. La notion d'intérêt public	300
C. Notions extrinsèques dérivées de la notion	
d'intérêt public	306
<i>Section II.</i> — Les notions intrinsèques au fonctionne-	
ment des Régies municipales	310
A. La notion de complément nécessaire à la	
marche d'un service public	310
B. L'entreprise communale considérée comme	
régulateur des prix	313
C. La notion de libre concurrence	314
<i>Section III.</i> — De l'intervention des considérations finan-	
cières dans la création ou le maintien des Régies	
municipales	317
A. Intervention législative des considérations	
financières	318
B. Intervention jurisprudentielle des considéra-	
tions financières	322
CONCLUSION	
	329
§ 1. Les conséquences juridiques	330
§ 2. Les conséquences de fait	334
§ 3. Les conséquences administratives	337
§ 4. Les conséquences financières	340
§ 5. Les conséquences économiques	343
§ 6. Les conséquences politiques	347
BIBLIOGRAPHIE	351
TABLE ALPHABÉTIQUE DES ARRÊTS CITÉS	353

Imp. F BOISSEAU, 34, rue du Taur — Toulouse

